

II

(Actos no legislativos)

DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2021/2034 DE LA COMISIÓN

de 10 de junio de 2021

relativa a la ayuda estatal SA.28599 (C 23/2010) (ex NN 36/2010, ex CP 163/2009) concedida por España para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas (excepto en Castilla-La Mancha)

[notificada con el número C(2021) 4048]

(La versión en lengua española es la única auténtica)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y en particular su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con las disposiciones antes mencionadas ⁽¹⁾, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

1. PROCEDIMIENTO

- (1) El 18 de mayo de 2009, la Comisión recibió una denuncia de SES Astra S.A. («Astra»). El objeto de la denuncia era un presunto régimen de ayuda estatal que las autoridades españolas habían adoptado en el contexto de la conversión de la televisión analógica a la televisión digital en zonas remotas y menos urbanizadas de España. Astra alegaba que el régimen constituía una ayuda no notificada y, por tanto, ilegal, que ocasionaba un falseamiento de la competencia entre la plataforma de radiodifusión satelital y la terrestre.
- (2) El régimen impugnado tiene su origen en la Ley 10/2005, de 14 de junio de 2005, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo ⁽²⁾. Otra legislación adoptada en relación con el proceso de transición digital terrestre incluye, en particular, el Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre ⁽³⁾ («Plan técnico nacional»); el Real Decreto 945/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre ⁽⁴⁾; la Orden ITC/2476/2005, de 29 de julio, por la que se aprueba el Reglamento técnico y de prestación del servicio de televisión digital terrestre ⁽⁵⁾; y el Real Decreto 920/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de difusión de radio y televisión por cable ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ DO C 337 de 14.12.2010, p. 17.

⁽²⁾ Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y de Fomento del Pluralismo, BOE número 142 de 15.6.2005, <http://www.boe.es/boe/dias/2005/06/15/pdfs/A20562-20567.pdf>.

⁽³⁾ Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre, BOE número 181 de 30.7.2005, <http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/30/pdfs/A27006-27014.pdf>.

⁽⁴⁾ Real Decreto 945/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-13114

⁽⁵⁾ Orden ITC/2476/2005, de 29 de julio, por la que se aprueba el Reglamento técnico y de prestación del servicio de televisión digital terrestre, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2005-13117

⁽⁶⁾ Real Decreto 920/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de difusión de radio y televisión por cable, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-15301>

- (3) Mediante carta de 29 de septiembre de 2010, la Comisión informó al Reino de España de que había decidido incoar el procedimiento de investigación formal establecido en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) con relación a la ayuda en cuestión para todo el territorio de España a excepción de Castilla-La Mancha, región para la que se incoó una investigación separada ⁽⁷⁾. La decisión de la Comisión de incoar el procedimiento «Decisión de incoación» fue publicada el 14 de diciembre de 2010 en el *Diario Oficial de la Unión Europea* ⁽⁸⁾. La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones sobre la medida en cuestión.
- (4) Tras la prórroga del plazo, España respondió mediante carta de 30 de noviembre de 2011 a la solicitud de observaciones presentada en la Decisión de incoación. Además del Gobierno central, también las autoridades de Asturias, Aragón, el País Vasco, Castilla y León, Castilla-La Mancha ⁽⁹⁾, Extremadura, Galicia, la Rioja, Madrid y Murcia remitieron sus observaciones y respuestas a las preguntas planteadas en la Decisión de incoación.
- (5) La Comisión también recibió observaciones de Radiodifusión Digital SL («Radiodifusión») por carta de 11 de enero de 2011, del Grupo Antena 3 y de UTECA (Unión de Televisiones Comerciales Asociadas) por cartas de 28 de enero de 2011, de Gestora La Sexta por carta de 31 de enero de 2011, de Abertis Telecom S.A. (llamada desde el 1 de abril de 2015 «Cellnex Telecom S.A.», y denominada en lo sucesivo «Abertis» o «Cellnex») por carta de 2 de febrero de 2011, y de Astra y Telecinco por cartas de 4 de febrero de 2011. Mediante cartas de 19 de enero de 2011 y de 9 de febrero, la Comisión remitió esas observaciones a las autoridades españolas, a las que se brindó la posibilidad de responder. Así lo hicieron mediante cartas de 22 de febrero y 14 de marzo de 2011.
- (6) En el transcurso de la investigación se celebraron varias reuniones: entre la Comisión y las autoridades españolas los días 11 y 12 de abril de 2011, entre la Comisión y Astra el 14 de abril de 2011, entre la Comisión y Abertis el 5 de mayo de 2011, y entre la Comisión y UTECA el 5 de julio de 2011. Tras varios escritos de información que remitió España por su propia iniciativa, incluidas observaciones del País Vasco de fecha 24 de febrero de 2011, por carta fechada el 14 de febrero de 2012 se envió a España una solicitud formal de información. A raíz de la ampliación del plazo de respuesta, las autoridades españolas respondieron por carta de fecha 16 de abril, respuesta completada posteriormente mediante cartas de 15, 19 y 25 de junio de 2012. Como seguía faltando parte de la información, el 9 de agosto de 2012 la Comisión envió un requerimiento de información complementaria. Tras la prórroga del plazo, las autoridades españolas respondieron por carta de 10 de octubre de 2012, respuesta que completaron mediante carta de 30 de octubre de 2012.
- (7) Además, Abertis facilitó por iniciativa propia información adicional en escritos de 22 de junio de 2011 y 25 de julio de 2012. Astra aportó más información mediante cartas de 21 de julio de 2011, 16 de mayo de 2011, 8 de septiembre de 2011 y 11 de noviembre de 2011; todos estos escritos fueron remitidos a las autoridades españolas para que presentaran sus observaciones.
- (8) El 19 de junio de 2013, la Comisión adoptó la Decisión 2014/489/UE ⁽¹⁰⁾ («la Decisión de 2013»), de conformidad con el artículo 7 del Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo ⁽¹¹⁾ («Reglamento de procedimiento de 1999»). En el artículo 1 de la Decisión de 2013 se afirmaba que la ayuda estatal concedida a los operadores de la plataforma de televisión terrestre para la instalación, el mantenimiento y la explotación de la red de televisión digital terrestre (TDT) en la zona II fue concedida por España infringiendo lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del TFUE, y que era incompatible con el mercado interior, a excepción de la ayuda que fue concedida con arreglo al criterio de neutralidad tecnológica. El artículo 3 de la Decisión de 2013 ordenaba recuperar esta ayuda incompatible de los operadores de TDT, independientemente de que estos hubiesen recibido la ayuda directa o indirectamente.

⁽⁷⁾ Decisión 2010/C 335/08 de la Comisión, de 29 de septiembre de 2010 (DO C 335 de 11.12.2010, p. 8).

⁽⁸⁾ Decisión 2010/C 337/07 de la Comisión, de 29 de septiembre de 2010 (DO C 337 de 14.12.2010, p. 17).

⁽⁹⁾ Además de presentar observaciones en este asunto, Castilla-La Mancha remitió posteriormente sus observaciones sobre el asunto C 24/2010.

⁽¹⁰⁾ Decisión 2014/489/UE de la Comisión, de 19 de junio de 2013, relativa a la ayuda estatal SA.28599 (C 23/10 (ex NN 36/10, ex CP 163/09)) concedida por el Reino de España para el despliegue de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas (excepto en Castilla-La Mancha) (DO L 217 de 23.7.2014, p. 52).

⁽¹¹⁾ Reglamento (CE) n.º 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

- (9) A raíz de la adopción de la Decisión de 2013, los servicios de la Comisión ayudaron a España a desarrollar una plantilla modelo para licitaciones tecnológicamente neutras. La plantilla se finalizó el 14 de octubre de 2014. Los servicios de la Comisión dieron de plazo a España hasta el 31 de octubre de 2014 para que todas las comunidades y ciudades autónomas afectadas organizaran nuevas licitaciones tecnológicamente neutras basadas en dicha plantilla. Esta condición no se ha cumplido, como se describe en la sección 2.3.
- (10) España y algunos de los beneficiarios presentaron varias demandas de anulación de la Decisión de 2013 ante el Tribunal General. El 26 de noviembre de 2015, el Tribunal General desestimó todas esas demandas y confirmó la Decisión de 2013 ⁽¹²⁾. Posteriormente, las sentencias del Tribunal General fueron objeto de apelación ante el Tribunal de Justicia. Los recursos de apelación interpuestos por España, el País Vasco e Itelazpi, Cataluña y el CTTI, Navarra de Servicios y Tecnologías, y Cellnex Telecom y Retevisión fueron desestimados por el Tribunal de Justicia ⁽¹³⁾. Sin embargo, el 20 de diciembre de 2017, a raíz del recurso de apelación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal, el Tribunal de Justicia anuló tanto la sentencia correspondiente del Tribunal General ⁽¹⁴⁾ como la Decisión de 2013 ⁽¹⁵⁾, debido a que la Comisión no había aducido motivos en lo referente a la selectividad de la medida en cuestión.
- (11) A raíz de la anulación de la Decisión de 2013, Astra presentó, por iniciativa propia, varios escritos (el 22 y el 30 de enero de 2018, el 29 de mayo de 2018, el 15 de junio de 2018 y el 11 de enero de 2019), en los que expresaba sus puntos de vista acerca de las consecuencias de la anulación. En el transcurso de la investigación se celebraron varias reuniones por iniciativa de las partes: el 28 de junio de 2018, entre la Comisión y Cellnex; el 19 de septiembre de 2018, entre la Comisión y Astra; y el 16 de octubre de 2018, entre la Comisión y España. El 31 de octubre de 2018, España facilitó una sinopsis de los procedimientos de licitación y otras medidas aplicadas por las comunidades autónomas a raíz de la Decisión de 2013. Por carta de 14 de diciembre de 2018, la Comisión solicitó a España más información. España presentó información adicional el 19 de febrero de 2019. El 19 de marzo de ese mismo año, España remitió a la Comisión un escrito del País Vasco con fecha de 4 de febrero de 2019. El 4 de abril de 2019, la Comisión envió una solicitud de información a España, a la que España respondió el 10 de mayo de 2019. El 26 de abril de 2019, la Comisión envió nuevas solicitudes de información, en las que invitaba a España, Itelazpi, Cellnex, Retevisión, CTTI, Navarra de Servicios y Tecnología S.A., Retegal y Astra a expresar su opinión sobre la selectividad de las medidas, a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-70/16 P. Astra presentó su respuesta a la solicitud de información el 27 de mayo de 2019, mientras que Cellnex e Itelazpi presentaron su respuesta el 13 de junio de 2019. El 14 de junio de 2019, España facilitó su respuesta a esa solicitud de información. El 1 de octubre de 2020, la Comisión envió una solicitud de información a las autoridades españolas, solicitando información actualizada después de la decisión de 2013. España presentó su respuesta a esta última solicitud de información el 19 de octubre de 2020 y el 5 de febrero de 2021.

2. DESCRIPCIÓN DETALLADA DE LA AYUDA

2.1. Contexto

2.1.1. La denuncia

- (12) El denunciante es un operador de plataforma satelital. Establecida en 1985 con la denominación de Société Européenne de Satellites (SES), SES ASTRA («Astra») fue el primer operador satelital privado de Europa. Astra opera el ASTRA Satellite System (Sistema de Satélites ASTRA), que ofrece una amplia cartera de soluciones de radiodifusión y banda ancha para clientes dentro y fuera de Europa. Emite programas de radio y televisión directamente a millones de hogares y ofrece acceso a internet y servicios de red a administraciones públicas, grandes empresas, pymes y particulares.

⁽¹²⁾ Sentencias en los asuntos T-465/13, Comunidad Autónoma de Cataluña y CTTI / Comisión, ECLI:EU:T:2015:900; T-462/13, Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi / Comisión, ECLI:EU:T:2015:902; T-461/13, España/Comisión, ECLI:EU:T:2015:891; T-463/13 y T-464/13, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal / Comisión, ECLI:EU:T:2015:901; T-487/13, Navarra de Servicios y Tecnologías / Comisión, ECLI:EU:T:2015:899; T-541/13, Abertis Telecom y Retevisión I / Comisión, ECLI:EU:T:2015:898.

⁽¹³⁾ Véanse las sentencias en el asunto C-81/16 P, España/Comisión, ECLI:EU:C:2017:1003, y en los asuntos acumulados C-66/16 P a C-69/16 P, Comunidad Autónoma del País Vasco y otros / Comisión, ECLI:EU:C:2017:999.

⁽¹⁴⁾ T-463/13 y T-464/13, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal / Comisión, ECLI:EU:T:2015:901.

⁽¹⁵⁾ Sentencia del Tribunal de 20 de diciembre de 2017 en el asunto C-70/16 P, Comunidad Autónoma de Galicia y Retegal / Comisión, ECLI:EU:C:2017:1002; véanse, en particular, los apartados 57 a 63.

- (13) En su denuncia, Astra argumenta que las medidas adoptadas por el Gobierno y las comunidades autónomas en zonas remotas y menos urbanizadas de España infringen el principio de neutralidad tecnológica, puesto que contemplan la transmisión terrestre como única vía a la digitalización. Astra hace referencia, en particular, al caso de Cantabria. Mediante una licitación para la extensión de la cobertura de la televisión digital a todo el territorio de Cantabria, convocada en enero de 2008, el Gobierno regional de Cantabria había seleccionado a Astra para ofrecer canales en abierto a través de su plataforma. Sin embargo, en noviembre de 2008 ese contrato fue rescindido por el Gobierno autonómico. Según Astra, las autoridades solo rescindieron el contrato cuando se les informó de que el Gobierno central iba a financiar la mejora de la red analógica terrestre. De hecho, en una carta de las autoridades cántabras de 7 de noviembre de 2008 se explicaba que la resolución del contrato se debía a que, entre tanto, el Gobierno central había adoptado decisiones relativas a la extensión de la cobertura de la televisión digital a todo el territorio español ⁽¹⁶⁾. Así pues, el caso de Cantabria demostraría, en primer lugar, que Astra podía competir en ese mercado y, en segundo lugar, que las decisiones del Gobierno central hicieron imposible esta competencia.

2.1.2. *El sector*

- (14) El caso se refiere al sector de la radiodifusión, en el que ejercen su actividad muchos operadores en los distintos niveles de la cadena de productos de servicios de radiodifusión.
- (15) Los «radiodifusores» son los editores de canales de televisión, que adquieren contenidos de televisión o producen contenidos propios y los agrupan en canales. Posteriormente, estos canales se difunden al público mediante diversas plataformas (por ejemplo, por satélite, TDT, cable o televisión por internet). En España, el legislador considera que los servicios de radiodifusión constituyen un servicio público, razón por la cual lo prestan tanto organismos de radiodifusión de titularidad estatal (Radiotelevisión Española, RTVE) como radiodifusores privados que operan con licencia del Estado ⁽¹⁷⁾. Los denominados «canales en abierto» se ofrecen de forma gratuita a los televidentes. Para que la población se beneficie realmente de este servicio público, la legislación contempla obligaciones de cobertura mínima para la emisión encomendada tanto al organismo público de radiodifusión como a los operadores concesionarios privados. En consecuencia, los radiodifusores públicos están obligados a cubrir al menos el 98 % de la población española, y los operadores privados deben abarcar al menos el 96 % de la población. En España, los radiodifusores nacionales no poseen una red nacional de radiodifusión, por lo que celebran convenios con operadores de plataforma para la emisión de sus contenidos y el cumplimiento de sus obligaciones de cobertura.
- (16) Los «operadores de plataforma» (u operadores de red) ⁽¹⁸⁾ son entidades privadas o de control público que explotan la infraestructura necesaria (por ejemplo, transportan y difunden la señal) para ofrecer al público los canales producidos por los radiodifusores. Los operadores de plataforma también pueden crear la infraestructura necesaria y proporcionar equipos de telecomunicación. En los albores de la industria televisiva, la única plataforma existente era la analógica terrestre. A medida que mejoraba la tecnología, fueron llegando más plataformas al mercado, en concreto: la plataforma por satélite, la plataforma por cable y, más recientemente, la televisión por internet ⁽¹⁹⁾, que explota la conexión de banda ancha para transmitir la señal de televisión.
- (17) Los «proveedores de equipos de telecomunicación» son fabricantes o instaladores de las partes de las infraestructuras y los dispositivos que se requieren para construir las diversas plataformas.
- (18) En la radiodifusión terrestre, la señal de televisión se envía desde un estudio de televisión a un centro emisor (cabecera), que suele ser propiedad de un operador de red que también se ocupa de su explotación. Posteriormente, la señal se transporta y distribuye desde un centro emisor (cabecera) a los centros de radiodifusión gestionados por un operador de red (por ejemplo, una torre); a veces, la señal se transporta vía satélite. Por último, la señal se

⁽¹⁶⁾ Astra recurrió la resolución del contrato ante un juzgado de primera instancia de Santander (procedimiento n.º 1728/2009), que, el 23 de diciembre de 2011, condenó a las autoridades de Cantabria a indemnizar a Astra por la resolución injustificada del contrato. El Juzgado no observó incumplimiento alguno del acuerdo por parte de Astra que justificase la rescisión. En opinión del Juzgado, la decisión del Gobierno central de desarrollar la estrategia nacional para la TDT era una de las razones de que se rescindiera el acuerdo. Véase la sentencia 000313/2011 del Juzgado de Primera Instancia de Santander.

⁽¹⁷⁾ La concesión incluye la asignación de una frecuencia para la radiodifusión terrestre.

⁽¹⁸⁾ Los términos «operadores de plataforma» y «operadores de red» se utilizan indistintamente en el texto de la Decisión.

⁽¹⁹⁾ «Televisión por el protocolo internet» es un término que hace referencia a los sistemas de distribución de señales de televisión y vídeo a través de una red de comunicaciones electrónicas utilizando el protocolo internet.

distribuye desde los centros de radiodifusión a los hogares. Para digitalizar la red analógica terrestre, es necesario sustituir los emisores terrestres. No obstante, como la señal digital tiene un alcance inferior al de la analógica y, por lo tanto, la nueva tecnología exige una red más capilar, el mantenimiento de la misma cobertura o su extensión también requiere en algunos casos que se construyan nuevos centros emisores.

- (19) En la radiodifusión por satélite, la señal se envía a un centro emisor (cabecera) para luego ser transportada al satélite que la distribuye a los hogares. Como alternativa, la señal podría ser enviada en primer lugar desde un estudio de televisión directamente al satélite, siempre que el estudio cuente con los dispositivos adecuados. El espectador ha de estar equipado con una antena parabólica y un descodificador. Para ampliar la cobertura de satélite de una región, es preciso que el equipo de tierra se instale en el domicilio del cliente.
- (20) En términos de cobertura geográfica, la plataforma de satélite podría cubrir casi el 100 % del territorio español, mientras que la plataforma terrestre abarca aproximadamente el 98 %.

2.1.3. Contexto

- (21) La medida investigada se ha de analizar en el contexto de la digitalización de la radiodifusión que se ha llevado o se está llevando a cabo en las plataformas por tierra, por satélite y por cable. En comparación con la radiodifusión analógica, la digitalizada tiene la ventaja de contar con una mayor capacidad de transmisión como consecuencia del uso más eficiente del espectro de radiofrecuencia. La transición a la tecnología digital es especialmente relevante para la radiodifusión terrestre, en la que el espectro de frecuencias de que se dispone es limitado. En cambio, la transmisión por satélite tiene la ventaja de operar en una banda de frecuencia completamente distinta en la que no escasean las frecuencias.
- (22) La transición de la televisión analógica a la digital libera una cantidad considerable de espectro de radio de gran calidad en lo que se conoce como el «dividendo digital», que quedará libre para la prestación de servicios de comunicación electrónica. Este dividendo digital, y especialmente la frecuencia de 790-862 MHz («banda de 800 MHz»), puede impulsar el sector de las comunicaciones electrónicas, influir de forma importante en la competitividad y el crecimiento, y aportar un amplio abanico de beneficios sociales y culturales ⁽²⁰⁾.
- (23) El «dividendo digital» podría lograrse, ya fuera mediante la transición de una plataforma terrestre a otra distinta, ya fuera pasando de la radiodifusión terrestre analógica a la digital. También se podría plantear una solución mixta que combinase diferentes plataformas ⁽²¹⁾.
- (24) No obstante, en el caso de la radiodifusión terrestre, la escasez de frecuencias sigue planteando problemas incluso después de la digitalización. Este extremo se ilustra por el hecho de que, poco después de que finalizase la conversión de la televisión analógica a la digital en abril de 2010, el Gobierno español tuvo que reubicar a los radiodifusores de la banda de 800 MHz en otra banda de frecuencia. La reubicación de los múltiplex de TDT asignados a los radiodifusores provocó costes adicionales y dio lugar a nuevas ayudas estatales, que han sido consideradas ayudas incompatibles por la Comisión ⁽²²⁾. Además, España apoya la liberalización de la banda de 700 MHz por los servicios de televisión terrestre mediante la compensación de los hogares y los prestadores de servicios de televisión. Por una parte, la medida ofrece una compensación a los propietarios de edificios de

⁽²⁰⁾ La Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Transformar el dividendo digital en beneficios sociales y crecimiento económico» [COM(2009) 586 final] recomendaba a los Estados miembros que dejaran de utilizar la banda de 800 MHz para los servicios de radiodifusión de alta potencia y aplicasen plenamente la decisión de armonización técnica de la Unión a partir de cierta fecha que se acordaría a nivel de la Unión.

⁽²¹⁾ Véase, por ejemplo, en el caso de Francia, la ayuda estatal N 666/2009: Modificación del régimen de ayudas a la TDT (caso N 111/2006); en el caso de Eslovaquia, la ayuda estatal N671/2009: Conversión a la radiodifusión digital de televisión en Eslovaquia; y, en el caso de España, la ayuda estatal 28685 [2011(NN)]: Recepción de la televisión digital en Cantabria. También debe señalarse que, en las zonas remotas y menos urbanizadas de España que están siendo investigadas (la denominada «zona II»), no siempre era viable facilitar la señal de televisión a través de la plataforma de TDT, por lo que en algunos casos se optó por la emisión por satélite.

⁽²²⁾ Véase la Decisión (UE) 2016/2395 de la Comisión, de 5 de agosto de 2016, relativa a la ayuda estatal SA.32619 [2012/C (ex 2011/N)] notificada por el Reino de España para la compensación de determinados costes derivados de la liberación del dividendo digital (DO L 361 de 31.12.2016, p. 1).

viviendas multifamiliares por los costes en que incurran con motivo de la adaptación de los dispositivos receptores de televisión. El presupuesto total asciende a 150 millones EUR. Por otra parte, la medida ofrece una compensación a los prestadores privados de servicios de televisión por los costes en que incurran con motivo de la adaptación de los sistemas de transmisión radiodifusores. El presupuesto total asciende a 10 millones EUR ⁽²³⁾.

- (25) Por lo que respecta a la radiodifusión televisiva, la transmisión digital terrestre podría ser sustituida en el futuro por la tecnología de banda ancha, pues es probable que las redes de nueva generación (NGA, por sus siglas en inglés) se conviertan en la tecnología de transmisión puntera. Por el momento, sin embargo, en España la cobertura geográfica de tales redes NGA no es universal.
- (26) Hoy en día existen en España cuatro plataformas de radiodifusión: TDT [tecnología digital terrestre (DVB-T)], satelital (DVB-S), por cable (DVB-C) y televisión por internet. La TDT es la plataforma principal para los canales españoles públicos y privados en abierto. ⁽²⁴⁾ El principal operador de la red terrestre es Abertis, que también controla el operador de satélite Hispasat. Asimismo, hay una serie de operadores de telecomunicaciones locales que transportan las señales de TDT y suelen estar interconectados con la red nacional de Cellnex. En cuanto a los canales de televisión de pago, se difunden por lo general vía satélite, cable y televisión por internet. Astra e Hispasat son los principales operadores de satélite.
- (27) Para afrontar el proceso de digitalización, con vistas a la conversión de la televisión analógica en digital, durante el período 2005-2009 España adoptó una serie de medidas que afectaban a la red terrestre, como se describe en la sección 2.2. Las autoridades centrales españolas dividieron el territorio español en tres zonas distintas:
- Zona I: abarca la inmensa mayoría de la población española; en esta zona, los costes de transición corrieron a cargo de los radiodifusores (96 % de la población para los radiodifusores privados y 98 % para los públicos). Como los radiodifusores asumieron los costes, no se necesitaron ayudas estatales. La transición de la televisión analógica a la televisión digital terrestre conlleva costes para los consumidores, ya que tienen que comprar una televisión digital integrada o un descodificador de TDT ⁽²⁵⁾.
 - Zona II: zonas menos urbanizadas y remotas que abarcan el 2,5 % de la población que en el pasado recibía los canales públicos y privados a través de la televisión analógica terrestre. No obstante, como la transición a la tecnología digital requiere mejorar los centros de transmisión existentes y construir otros nuevos, resultaba preciso realizar cuantiosas inversiones en la red terrestre. Los radiodifusores no tenían interés comercial suficiente en prestar el servicio en la zona II y se negaron a sufragar los costes de digitalización. Por ello, las autoridades españolas establecieron el régimen de ayudas públicas objeto de investigación para la mejora de los centros emisores ya existentes y la construcción de otros nuevos, con el fin de garantizar que los residentes, que hasta entonces recibían canales públicos y privados a través de la televisión analógica terrestre, siguieran recibiendo los canales mediante la TDT. Este proceso se conocía como «extensión de la cobertura de TDT» (a saber, ampliación de la cobertura de la TDT más allá de lo obligatorio para los radiodifusores comerciales). Al igual que en la zona I, la transición a la televisión digital terrestre en la zona II implica costes para los consumidores, ya que tienen que comprar una televisión digital integrada o un descodificador de TDT.
 - Zona III: en ella, como consecuencia de la topografía, no es posible prestar servicios de televisión a través de la plataforma terrestre, por lo que se prestan por satélite. Hispasat se encarga de la transmisión de las señales de televisión en abierto en la zona III. El hecho de que el servicio de televisión se preste a través de satélite acarrea costes para los consumidores, obligados a adquirir antenas parabólicas y descodificadores.

⁽²³⁾ La Comisión ha evaluado estas medidas y ha adoptado la decisión de no formular objeciones con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE en la Decisión sobre ayudas estatales SA.51079 (2018/N), de 12 de abril de 2019: España, Ayuda a la recepción de radiodifusión audiovisual para los edificios multifamiliares (DO C 194 de 7.6.2019, p. 1); y en la Decisión sobre ayudas estatales SA.51080, de 2 de agosto de 2019: España, Ayuda a la radiodifusión audiovisual de los proveedores de servicios audiovisuales (DO C 303 de 6.9.2019, p. 1).

⁽²⁴⁾ Alrededor de 30 canales regionales y 26 canales nacionales en abierto.

⁽²⁵⁾ La existencia de tales costes se reconoce en el Estudio de Itelazpi de 2015 y en el Estudio de Itelazpi de 2019, que presentó Itelazpi el 13 de junio de 2019.

2.2. Descripción de la ayuda

- (28) El régimen investigado se basa en un complejo sistema de disposiciones legales establecido por las autoridades centrales españolas a partir de 2005. Sobre la base de estas disposiciones, la ayuda estatal para la instalación de la TDT en la zona II fue concedida en el período 2008-2009 por las comunidades autónomas y los ayuntamientos, que hicieron llegar a los beneficiarios fondos procedentes del presupuesto central y de sus presupuestos respectivos. Además, desde 2009, las comunidades autónomas han venido concediendo ayudas de forma continuada para el mantenimiento y la explotación de las redes de la zona II.
- (29) La regulación de la transición a la tecnología de televisión digital comenzó con la adopción de la Ley 10/2005 de 14 de junio ⁽²⁶⁾. En ella se mencionaba la necesidad de fomentar una transición de la tecnología analógica a la digital terrestre y se exigía al Gobierno que adoptase las medidas oportunas para asegurar dicha transición.
- (30) A raíz de este mandato, mediante el Real Decreto 944/2005, el Consejo de Ministros aprobó el Plan técnico nacional, que fijaba el 3 de abril de 2010 como fecha del apagón analógico.
- (31) Dicho Plan técnico nacional imponía a los radiodifusores privados la obligación de llegar a más tardar en esa fecha al 96 % de la población en sus zonas de cobertura respectivas ⁽²⁷⁾, mientras que los radiodifusores públicos debían llegar, para la misma fecha, al 98 % de la población en sus zonas de cobertura respectivas.
- (32) En la zona I, los radiodifusores estaban obligados a cubrir estos porcentajes de población con la televisión digital terrestre y a asumir los costes de la digitalización. Por consiguiente, no se necesitaba ayuda estatal en esta zona.
- (33) Por lo que respecta a las zonas II y III, la disposición adicional duodécima del Plan técnico nacional contemplaba la posibilidad de que las autoridades locales y autonómicas extendieran la cobertura para llegar a una proporción de la población comprendida entre el 96 % y el 100 %. A este respecto, el Plan técnico nacional hace referencia explícita a la televisión digital terrestre (TDT) y establece seis condiciones en las que las autoridades locales podían llevar a cabo esta extensión de cobertura. La condición e) dispone que la instalación local ha de ser conforme con el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre.
- (34) Posteriormente, el 7 de septiembre de 2007, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre («Plan de Transición» ⁽²⁸⁾), que ejecuta el Plan técnico nacional. El Plan de Transición dividió el territorio español en noventa proyectos técnicos de transición ⁽²⁹⁾ y estableció una fecha límite para el cese de la radiodifusión analógica para cada uno de estos proyectos.
- (35) El 29 de febrero de 2008, el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio («MITyC») adoptó una decisión orientada a mejorar las infraestructuras de telecomunicaciones y establecer los criterios y la distribución de la financiación de las actuaciones encaminadas al desarrollo de la Sociedad de la Información en el marco del Plan Avanza de 2008 ⁽³⁰⁾. El presupuesto aprobado mediante esta decisión ascendía a 558 millones EUR y se asignó en parte al desarrollo de la banda ancha y en parte a la digitalización de la televisión en zonas remotas y menos urbanizadas de España que quedan al margen de las obligaciones legales impuestas a los radiodifusores comerciales ⁽³¹⁾. La digitalización en esa zona se denominaba comúnmente «extensión de cobertura». Fue llevada a cabo posteriormente mediante una serie de adendas a los convenios marco vigentes de 2006 ⁽³²⁾ firmados por el MITyC y las comunidades autónomas entre

⁽²⁶⁾ Véase la nota a pie de página 3.

⁽²⁷⁾ El Real Decreto 944/2005 estableció una obligación de cobertura del 95 % para los radiodifusores privados. Esta obligación de cobertura fue aumentada al 96 % en 2010 por el Real Decreto 365/2010.

⁽²⁸⁾ <http://www.televisiondigital.es/Documents/PlanNacionalTransicionTDT.pdf>.

⁽²⁹⁾ Clasificados posteriormente en las fases I, II y III.

⁽³⁰⁾ Resolución de 29 de febrero de 2008, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se formalizan los criterios de distribución, y la distribución resultante para el año 2008, del crédito para la financiación de las actuaciones encaminadas al desarrollo de la Sociedad de la Información en el marco del Plan Avanza, acordados por la Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. BOE número 57 de 6.3.2008; <http://www.boe.es/boe/dias/2008/03/06/pdfs/A13832-13834.pdf>.

⁽³¹⁾ Se delegó en las autoridades regionales la adopción de la decisión relativa a la distribución de fondos para el desarrollo de la banda ancha y la digitalización de la televisión en la zona II.

⁽³²⁾ Los convenios marco fueron firmados en 2006 entre el MITyC y las comunidades autónomas en el marco del Plan Avanza.

julio y noviembre de 2008 («adendas a los convenios marco de 2006»), publicadas en el Boletín Oficial del Estado separadamente para cada comunidad autónoma. Las adendas a los convenios marco de 2006 siguen la misma plantilla para todas las comunidades autónomas, con algunas pequeñas diferencias. Las adendas a los convenios marco de 2006 hacen referencia al Plan Avanza, al Plan de Transición y al Real Decreto 944/2005 por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre. La redacción de estos convenios señala en la mayoría de los casos que es la tecnología digital terrestre la única que se ha de financiar. Como consecuencia de los convenios, el MITyC transfirió fondos a todas las comunidades autónomas, que se comprometieron a cubrir los demás costes de la operación a partir de sus presupuestos. Estas adendas también incluían la obligación de las autoridades locales de cumplir lo establecido en la disposición adicional duodécima del Plan técnico nacional.

- (36) En paralelo, el 17 de octubre de 2008, el Consejo de Ministros acordó asignar 8,72 millones EUR más para la extensión y culminación de la cobertura de TDT en el marco de los proyectos de transición que debían completarse a lo largo de la primera mitad de 2009, la fase I del Plan de Transición. La financiación se concedió a raíz de la firma de los nuevos convenios marco entre el MITyC y las comunidades autónomas celebrada en diciembre de 2008 («los convenios marco de 2008»). Estos convenios se refieren a la financiación antes mencionada de 8,72 millones EUR y recibieron el nombre de «Convenio marco de colaboración, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Comunidad Autónoma de [...], para el desarrollo del Plan Nacional de Transición a la TDT». En ellos se establece una lista de actividades que serán financiadas por las autoridades centrales y regionales con objeto de alcanzar una cobertura de la televisión digital idéntica a la cobertura analógica existente. Estas actividades están relacionadas con la puesta en funcionamiento de la televisión digital terrestre.
- (37) El 23 de febrero de 2009 se adoptó el Real Decreto-ley 1/2009 de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones ⁽³³⁾. El Real Decreto-ley 1/2009 confirma que se ha previsto que la extensión de la cobertura en la zona II se haga exclusivamente mediante tecnología digital terrestre. El artículo 2 de este Real Decreto-ley añade una nueva disposición a la Ley 10/2005 en la que se establece lo siguiente: «El acceso a los referidos canales difundidos por el o los sistemas de difusión por satélite se limitará a los ciudadanos que residan en zonas en las que, una vez concluida la transición a la televisión digital terrestre, no vaya a existir cobertura del servicio de televisión digital terrestre de ámbito estatal». Además, el preámbulo de dicho Decreto indica que la extensión de la cobertura en la zona II, financiada por las autoridades, se debe llevar a cabo exclusivamente mediante tecnología digital terrestre. Con otras palabras, el Real Decreto-ley parte de la base de que solo se utiliza la tecnología terrestre en las zonas I y II ⁽³⁴⁾.
- (38) El 29 de mayo de 2009, el Consejo de Ministros aprobó los criterios de distribución de 52 millones EUR para la financiación de iniciativas encaminadas a la transición a la TDT, destinadas a financiar la extensión de la cobertura de los proyectos de las fases II y III del Plan de Transición ⁽³⁵⁾. El Acuerdo del Consejo de Ministros establecía un vínculo directo con el Plan de Transición, ya que señalaba que, «para conseguir el objetivo fijado en el Plan Nacional de Transición a la TDT de que la cobertura del servicio TDT sea similar a la cobertura del actual servicio de televisión terrestre con tecnología analógica, resulta necesaria la colaboración financiera de la iniciativa pública», y que «la ejecución de esta cooperación se formalizará, dentro de las líneas fijadas por el Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre».

⁽³³⁾ Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones. BOE número 47 de 24.2.2009; <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2009/02/23/1>.

⁽³⁴⁾ En el preámbulo del Real Decreto-ley 1/2009 se afirma lo siguiente: «De este modo, mediante sistemas de satélite, se realiza la extensión complementaria de la cobertura poblacional de los canales de Televisión Digital Terrestre de ámbito estatal, respecto de las zonas en las que residan ciudadanos que no vayan a tener cobertura de dichos canales de televisión una vez cumplidos los compromisos de alcanzar el 96 % de la población por los operadores privados del servicio de Televisión Digital Terrestre de ámbito estatal y del 98 % de la población por la Corporación de Radio y Televisión Española, así como realizadas las extensiones de cobertura, por las Administraciones Públicas, más allá de dichos porcentajes de población. Esta obligación de extensión complementaria de cobertura a través de sistemas por satélite, que se estima que alcanzará en el entorno del 1,5% de la población que se ubica en zonas dispersas y aisladas del territorio y cuya cobertura mediante emisores terrestres de televisión supone un coste desproporcionado».

⁽³⁵⁾ Resolución de 24 de junio de 2009, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de mayo de 2009, por el que se formalizan los criterios de distribución y la distribución resultante, para el año 2009, del crédito para la financiación de las actuaciones encaminadas a la transición a la televisión digital terrestre y actuaciones en el marco del Plan AVANZA, aprobados por la Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. BOE número 159 de 2.7.2009; <http://www.boe.es/boe/dias/2009/07/02/pdfs/BOE-A-2009-10972.pdf>.

- (39) Por último, entre octubre y diciembre de 2009, se publicaron en el Boletín Oficial del Estado adendas a los convenios marco de 2008 [mencionadas en el considerando (36)], incluida la financiación para la extensión de la cobertura de las fases II y III del Plan de Transición. Estas adendas definen lo que se debe entender por «actuaciones de extensión de cobertura», haciendo referencia explícita únicamente a la tecnología terrestre (aunque sin excluir formalmente otras tecnologías) ⁽³⁶⁾.
- (40) Tras la publicación de los convenios marco de 2008 y las adendas descritas anteriormente ⁽³⁷⁾, los Gobiernos de las comunidades autónomas comenzaron a llevar a cabo la extensión. A tal efecto, ellos mismos organizaron licitaciones públicas o encomendaron a una empresa pública la tarea de extensión y/o la organización de la licitación. Las subvenciones fueron en parte acordadas con el MITyC y, por tanto, financiadas con cargo al presupuesto central [véanse los considerandos (35) a (38)], y en parte financiadas por las propias comunidades autónomas. En algunos casos, estas encomendaron la extensión a los ayuntamientos.
- (41) Las licitaciones para la extensión de la cobertura implicaban que a la empresa adjudicataria se le encomendara la misión de ofrecer (a menudo construir) una red de TDT operativa. Para ello, entre las tareas que había que llevar a cabo se encontraban el diseño y la concepción de la red, el transporte de la señal, la instalación de la red y el suministro del equipo necesario. Normalmente, las licitaciones dirigidas a la extensión de la cobertura incluían también —además del contrato de suministro de una red de TDT operativa— el suministro del equipo necesario (y, en determinados casos, el suministro del equipo sin coste alguno para el operador de red). Además, las licitaciones para la extensión de la cobertura incluían a menudo contratos accesorios relacionados con la digitalización de los centros de emisión o la construcción de nuevos centros emisores (como, por ejemplo, locales, obras de adaptación, suministro de energía, «mantenimiento estricto», contratos de arrendamiento o estudios de seguridad y salud). Los otros tipos de licitaciones eran licitaciones para el suministro de equipos de telecomunicación, organizadas en el caso de redes ya existentes. Se esperaba que el adjudicatario de la licitación los mejorase aportando el equipo necesario, es decir, mediante el suministro, la instalación y la activación del equipo.
- (42) En la mayoría de las licitaciones, las autoridades organizadoras se refieren explícitamente, mediante la definición del objeto de la licitación ⁽³⁸⁾, e implícitamente, en la descripción de las especificaciones técnicas o del equipo que se ha de financiar ⁽³⁹⁾, a la tecnología terrestre y a la TDT. En los pocos casos en los que se menciona expresamente la tecnología de satélite, se hace referencia a las antenas parabólicas para la recepción de la señal de satélite en torres terrestres ⁽⁴⁰⁾ o equipos para acceder a la televisión digital en la zona III ⁽⁴¹⁾. Muy pocas licitaciones pueden considerarse tecnológicamente neutras. Estas licitaciones tecnológicamente neutras se formularon de modo que —a pesar de los planes del Gobierno de España de utilizar exclusivamente la TDT para la extensión de la cobertura— no quedasen excluidas las tecnologías distintas de la TDT ⁽⁴²⁾. En lugar de publicar anuncios de licitaciones, algunas de las autoridades optaron por un modo diferente de extender la cobertura de TDT. Por ejemplo, el País Vasco concedió ayuda financiera directamente al operador de red regional Itelazpi. También en Navarra se optó por una solución similar.

⁽³⁶⁾ Véase, por ejemplo, la Adenda de Andalucía: Resolución de 5 de octubre de 2009, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica la Adenda al Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para el desarrollo del Plan Nacional de Transición a la TDT. BOE número 260 de 28.10.2009; <http://www.boe.es/boe/dias/2009/10/28/pdfs/BOE-A-2009-17108.pdf>.

⁽³⁷⁾ En total se celebraron más de 600 convenios entre las autoridades —convenios marco, adendas, etc.— en relación con la extensión de cobertura.

⁽³⁸⁾ Por ejemplo: Extremadura, Asturias, Canarias, Cataluña y Madrid.

⁽³⁹⁾ Por ejemplo: Aragón.

⁽⁴⁰⁾ Como en los casos de Aragón o Asturias.

⁽⁴¹⁾ Extremadura.

⁽⁴²⁾ De las 516 licitaciones organizadas para todas las regiones excepto Castilla-La Mancha, la Comisión analizó una muestra de 82 licitaciones. La muestra abarca todas las comunidades autónomas de España excepto Melilla (las autoridades españolas no facilitaron ninguna licitación para esta ciudad autónoma alegando la inexistencia de documentos pertinentes). De estas 82 licitaciones, solo cuatro fueron calificadas por la Comisión como tecnológicamente neutras: tres en Castilla y León y una en Cantabria [referencia: Gobierno de Cantabria / Dirección General de transportes y comunicaciones. Contratación de Contrato menor de «Infraestructura de Telecomunicación Multiservicio (ITM) en Herrerías», expediente H12453C60581].

- (43) En total, en los años 2008-2009 se invirtieron en la extensión a la zona II cerca de 163 millones EUR procedentes del presupuesto central (en parte, préstamos en condiciones favorables concedidos por el MITyC a las comunidades autónomas ⁽⁴³⁾), y 60 millones EUR de los presupuestos de las 16 comunidades autónomas investigadas (todas a excepción de Castilla-La Mancha). Por otra parte, los ayuntamientos financiaron la extensión con fondos propios por un importe aproximado de 3,5 millones EUR.
- (44) Como segundo paso tras la extensión de la TDT a la zona II, y ello a partir del año 2009, algunas de las comunidades autónomas han venido organizando otras licitaciones o han celebrado sin licitación los correspondientes contratos para la explotación y el mantenimiento del equipo digitalizado e instalado durante la extensión. Al contrario de lo que sucede con las ayudas a la transición, estas últimas medidas constituyen ayudas en curso. Habida cuenta de que se destinan a la explotación y el mantenimiento de la red terrestre instalada en la zona II, estos contratos tampoco son tecnológicamente neutros. El importe total de los fondos concedidos mediante licitaciones para la explotación y el mantenimiento (ayudas en curso) en los años 2009-2011 fue de al menos 32,7 millones EUR.

2.3. Evolución de la situación desde 2013

- (45) A raíz de la adopción de la Decisión de 2013, algunas comunidades autónomas han introducido determinados cambios en cuanto a las medidas relacionadas con la explotación y el mantenimiento *de la infraestructura*. A saber [considerandos (46) a (60)]:
- (46) El órgano de contratación de Andalucía publicó una licitación el 12 de noviembre de 2014 destinada a que los servicios de telecomunicación permitieran la recepción de canales de televisión digitales nacionales que emiten en abierto en determinadas zonas geográficas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El contrato público fue adjudicado el 11 de abril de 2017 a la U.T.E. Andalucía Televisión Digital (Retevisión y Axió Infraestructuras de Telecomunicaciones S.A.). El contrato se firmó el 9 de junio de 2017.
- (47) En Aragón, la licitación para la prestación de servicios de televisión digital en zonas remotas y menos urbanizadas fue publicada el 25 de noviembre de 2016. El contrato público se adjudicó el 19 de mayo de 2017 a Retevisión y fue firmado el 26 de junio de 2017.
- (48) En las Islas Baleares, se inició una licitación el 14 de julio de 2014. El contrato fue adjudicado a Tradia Telecom S.A. el 5 de noviembre de 2014.
- (49) En las Islas Canarias, la licitación relativa a los servicios de radiodifusión para los canales de televisión digitales nacionales y regionales en zonas remotas y menos urbanizadas de la Comunidad Autónoma de Canarias (diálogo competitivo) se publicó el 28 de enero de 2015. Según la información facilitada por las autoridades españolas el 5 de febrero de 2021, el contrato se firmó en enero de 2020 y el servicio está en funcionamiento desde el 3 de julio de 2020.
- (50) En Cantabria, la licitación relativa a los servicios de radiodifusión para los canales de televisión digital en zonas remotas y menos pobladas de la Comunidad Autónoma se publicó el 13 de mayo de 2015. El contrato público se adjudicó el 2 de diciembre de 2015 a Retevisión y fue firmado el 14 de marzo de 2016.
- (51) En Extremadura, la licitación de los servicios de telecomunicación para permitir la difusión y la recepción de canales de televisión digital en determinadas zonas de la Comunidad Autónoma de Extremadura se publicó el 3 de abril de 2015. El contrato público se adjudicó el 30 de diciembre de 2015 a Retevisión y fue firmado el 15 de marzo de 2016.
- (52) En Navarra, la licitación de la extensión de la televisión digital en zonas remotas y menos urbanizadas fue publicada el 11 de noviembre de 2014. El 28 de mayo de 2019, las autoridades de Navarra decidieron no adjudicar el contrato y abandonar el procedimiento de licitación.
- (53) En La Rioja, el procedimiento de diálogo competitivo se publicó el 13 de noviembre de 2014. Según la información facilitada por las autoridades españolas el 5 de febrero de 2021, el procedimiento está en curso.

⁽⁴³⁾ Salvo Castilla-La Mancha.

- (54) La Comunidad Autónoma de Asturias convocó una licitación de coubicación de equipo ⁽⁴⁴⁾ el 28 de diciembre de 2018. El contrato público fue adjudicado a Retevisión el 10 de enero de 2019. El 19 de diciembre de 2018 se convocó una licitación para un contrato de servicios de mantenimiento. Además, el 10 de diciembre de 2018 se puso en marcha una licitación para los servicios de radiodifusión en Asturias con equipos propiedad de Asturias. Según la información facilitada por las autoridades españolas el 16 de enero de 2019, las dos últimas licitaciones siguen en curso.
- (55) Por lo que respecta a Galicia, las autoridades españolas informaron a la Comisión de que Galicia no desea financiar la explotación y el mantenimiento para los operadores de la zona II y que, por consiguiente, no organizará ninguna nueva licitación tecnológicamente neutra. La explotación y el mantenimiento para los operadores de la zona II de la red de radiodifusión no serían responsabilidad de la Comunidad Autónoma, sino que corresponderían más bien a los ayuntamientos.
- (56) Las autoridades españolas informaron a la Comisión de que Madrid puso en marcha un procedimiento de licitación para el mantenimiento de equipos de televisión digital. La licitación fue adjudicada a Retevisión el 8 de julio de 2019 y el contrato se firmó el 7 de agosto de 2019. Por lo que respecta a Melilla y a Murcia, las autoridades españolas informaron a la Comisión de que no se celebrará licitación alguna y de que los ayuntamientos se harán cargo del mantenimiento.
- (57) Según la información remitida por España, el País Vasco no ha celebrado licitación alguna tras la Decisión de 2013 ni tiene intención de hacerlo. Por ello realizó una declaración de servicio de interés económico general (SIEG). El convenio relativo al servicio de extensión de la cobertura de los canales de televisión en la Comunidad Autónoma del País Vasco fue aprobado por el Consejo de Gobierno el 2 de diciembre de 2014.
- (58) Por lo que respecta a Ceuta, las autoridades españolas informaron a la Comisión de que no se celebrará licitación alguna y afirmaron que cualquier pago en concepto de mantenimiento estaría amparado por las normas *de minimis*.
- (59) En la Comunidad Valenciana se celebró una licitación para el mantenimiento del equipo en enero de 2017. El contrato público se adjudicó a Retevisión en diciembre de 2017 y fue firmado el 18 de mayo de 2018. El contrato se limita al mantenimiento del equipo y no incluye la prestación de servicios de mantenimiento preventivos y correctores.
- (60) En Cataluña se publicó una licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea el 3 de agosto de 2018 para la transmisión y la distribución de señales audiovisuales a fin de proporcionar cobertura a la población de Cataluña en la zona II ⁽⁴⁵⁾. En 2019, se concluyó un contrato de una duración de un año, prorrogable por un año adicional.
- (61) En vista de lo precedente, en algunas comunidades autónomas las medidas originales relativas a las ayudas para la explotación y el mantenimiento fueron interrumpidas a partir de la fecha de rescisión de los contratos iniciales como consecuencia de la entrada en vigor de los contratos relativos a las nuevas medidas modificadas o de la fecha en que se introdujo una nueva base jurídica para la ayuda destinada a la explotación y el mantenimiento en curso (que, según España, estaría amparada por las normas sobre servicios de interés económico general o la exención *de minimis*).
- (62) La evaluación jurídica de las nuevas medidas modificadas no es objeto de la presente Decisión. Esta Decisión no prejuzga en modo alguno la evaluación de las medidas modificadas con arreglo a las normas sobre ayudas estatales.

2.4. Razones para incoar el procedimiento

- (63) En la Decisión de incoación del procedimiento, la Comisión señaló, en primer lugar, que la medida descrita parecía reunir todos los criterios establecidos en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, por lo que podía ser considerada ayuda estatal.

⁽⁴⁴⁾ Suministro del espacio físico y de las instalaciones técnicas necesarios para alojar y conectar razonablemente el equipo pertinente de un beneficiario.

⁽⁴⁵⁾ <https://ted.europa.eu/TED/notice/udl?uri=TED:NOTICE:340064-2018:HTML:ES:HTML&tabId=1&tabLang=es>

- (64) Habida cuenta de que en el mercado de la radiodifusión hay distintos niveles, en la Decisión de incoación se señalan tres categorías de beneficiarios de las ayudas estatales: i) operadores de red, ii) proveedores de equipos de telecomunicación que participan en las licitaciones para el suministro del equipo necesario para la extensión y iii) radiodifusores de canales de televisión.
- (65) La Comisión llegó a la conclusión preliminar de que, al financiar los costes asociados a la extensión de la plataforma de TDT, el régimen podría haber generado un falseamiento potencial o real de la competencia entre los proveedores de equipos de telecomunicación que operan en diferentes tecnologías y entre los operadores de plataformas terrestres y vía satélite. En particular, según las opiniones preliminares de la Comisión [considerandos (66) a (68)]:
- (66) Podría producirse una distorsión de la competencia entre las distintas plataformas (terrestre y por satélite), ya que la medida impugnada tiene por objeto la digitalización y la instalación *ex novo* de centros de emisión terrestres, sin tener en cuenta la tecnología de satélite.
- (67) La medida impugnada podría también falsear la competencia entre radiodifusores. En el pasado, la plataforma terrestre ha albergado tradicionalmente a radiodifusores en abierto; y la plataforma por satélite, fundamentalmente a radiodifusores de televisión de pago o de acceso condicional. Sin embargo, en el momento de la Decisión de incoación, los radiodifusores en abierto estaban poniendo en marcha iniciativas de televisión de pago en la plataforma terrestre y las empresas de radiodifusión vía satélite buscaban acceso a canales en abierto para completar su oferta y competir más activamente con los radiodifusores en abierto.
- (68) Por lo que se refiere a los proveedores de equipos de telecomunicación, la medida impugnada parecía implicar una ventaja competitiva (en forma de aumento de la demanda) en beneficio de los proveedores de estos equipos.
- (69) En su evaluación preliminar, la Comisión consideraba que la medida constituía ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE y no veía motivo alguno por el que pudiera ser compatible con el mercado interior, pues no parecía que fuese aplicable excepción alguna.
- (70) Para obtener detalles concretos adicionales, la presente Decisión remite a la Decisión de incoación.

3. OBSERVACIONES DE LOS TERCEROS INTERESADOS

3.1. Observaciones de Astra

3.1.1. Aspectos generales

- (71) Astra reitera su posición anterior según la cual las medidas encaminadas a llevar a cabo la transición a la televisión digital terrestre constituían un plan coordinado concebido por el Gobierno central y ejecutado por las autoridades regionales. No obstante, aun partiendo del supuesto de que la ayuda estatal destinada a la extensión de la cobertura se concibiera, organizara y ejecutara a escala regional, Astra considera que constituiría una ayuda ilegal e incompatible.
- (72) En relación con la licitación de Cantabria, Astra insiste en que, al contrario de lo que alegan las autoridades españolas, era obligación de las autoridades cántabras recibir las autorizaciones de los radiodifusores para poner sus canales a disposición de la plataforma satelital. Además, a pesar de que los radiodifusores enviaron las cartas en marzo de 2008, las autoridades cántabras recomendaron a otras comunidades autónomas la alternativa vía satélite que ellas mismas habían escogido en julio de 2008. Si, como afirma España, la reticencia de los radiodifusores a utilizar la plataforma satelital hubiera sido la razón para poner fin al contrato con Astra, las autoridades cántabras no habrían recomendado la solución satelital a otras comunidades autónomas.

3.1.2. Presencia de ayuda estatal

- (73) Por lo que respecta a la ventaja disfrutada por los operadores de red y especialmente por Abertis, Astra afirma que, en su calidad de proveedor de equipos de telecomunicación, a Abertis se le adjudicó aproximadamente el 45 % de las licitaciones para la digitalización de los centros terrestres situados en las zonas de extensión de la cobertura. Al ser Abertis un operador de plataforma, la digitalización de la red favorece su oferta comercial a los radiodifusores puesto que la red de TDT llegará ahora a casi el 100 % de la población sin coste adicional, mientras que la digitalización terrestre, de no ser por la medida impugnada, habría beneficiado a un 96 %-98 % de la población. Por otra parte, Abertis se habría beneficiado de que a Astra, en su calidad de principal competidor como operador de plataforma alternativo, no se le hubiera dejado establecer una cabeza de puente en el mercado español introduciéndose en la zona II.

- (74) Por otra parte, según Astra, Abertis disfrutó de otras ventajas como resultado de las medidas. En primer lugar, un elevado número de centros terrestres de Abertis, operados realmente por la propia empresa, se han beneficiado de los fondos facilitados por las autoridades españolas en el ámbito de las medidas investigadas. Tal es especialmente el caso de los centros situados en la zona en la que RTVE (organismo público de radiodifusión) está obligada a ofrecer su señal, pero en la que tal obligación no rige para los radiodifusores privados (en torno al 2,5 % de la población). En segundo lugar, Astra alega que Abertis se benefició indirectamente de la ayuda estatal en mercados adyacentes como el mercado de transporte. Además, el denunciante señala que la medida investigada provoca el falseamiento de la competencia en la zona III ⁽⁴⁶⁾.
- (75) Astra estima que las plataformas satelital y terrestre pertenecen al mismo mercado. La distinción entre televisión de pago y televisión en abierto no sería pertinente por lo que se refiere a la competencia de plataforma. Ya en la actualidad, las plataformas terrestre y satelital compiten por la transmisión de televisión de pago, puesto que ya hay al menos dos canales de pago que ofrecen su señal a través de la plataforma de TDT y uno de ellos solo se ofrece por esta tecnología. Además, según Astra, todos los radiodifusores autorizados en la actualidad han solicitado ya una licencia al Gobierno para emitir sus contenidos en la modalidad de pago.
- (76) En su escrito de 27 de mayo de 2019, Astra opinaba que las medidas en cuestión son selectivas y no promueven el desarrollo de las actividades de radiodifusión en su conjunto, sino que discriminan en favor de los operadores de redes terrestres. Astra explica que, a efectos de la extensión de la cobertura a zonas remotas y rurales, debe considerarse que los operadores de red que emplean otras tecnologías —incluida Astra— se encuentran en una situación comparable a la de los operadores que utilizan tecnología terrestre. En particular, Astra señala que los procedimientos de licitación dirigidos a la extensión de la cobertura fueron, en algunos casos (por ejemplo, en Cantabria y Navarra), organizados de forma respetuosa con la neutralidad tecnológica, y que las plataformas satelitales han competido con los operadores terrestres y han ganado la licitación. En otros Estados miembros (por ejemplo, Francia, Portugal y el Reino Unido), las plataformas alternativas compiten con la plataforma terrestre. Además, en la zona III de España se recurre de forma exclusiva a los servicios del operador de satélite Hispasat. Astra afirma que el satélite no se encuentra en una situación de desventaja competitiva en cuanto a los costes con respecto a la tecnología terrestre. En opinión de Astra, todos estos elementos muestran que los operadores terrestres y aquellos que utilizan tecnologías diferentes se encuentran en una situación comparable desde el punto de vista de los objetivos perseguidos por las medidas en cuestión.
- (77) Astra considera que las medidas investigadas no eran proporcionadas. Indica que la conversión a la TDT exigía adaptaciones considerables en los edificios de apartamentos e inversión en cableado. Además, en apoyo de su argumento de que la extensión de la cobertura vía satélite no habría sido más cara que a través de una plataforma terrestre, Astra se remitió a su estudio de costes interno, presentado junto con la denuncia y realizado en noviembre de 2008 («Estudio de Astra»). El estudio comparaba los costes de la extensión de la cobertura utilizando ambas tecnologías, la terrestre y la satelital. Las hipótesis del estudio difieren de las tenidas en cuenta por las autoridades españolas y Abertis en varios aspectos, entre otros, en relación con los costes de las antenas parabólicas y la necesidad de adquirir descodificadores externos para la recepción de la televisión digital terrestre. Los resultados del estudio llevan a la conclusión de que la extensión de la cobertura vía satélite no era necesariamente más cara que utilizando la tecnología terrestre. Astra también facilitó otros documentos con los que pretendía demostrar que los costes de instalación y explotación de ambas tecnologías no difieren sustancialmente.
- (78) Astra también sostiene que garantizar la condicionalidad de acceso a la radiodifusión vía satélite no es un obstáculo para la difusión de canales en abierto. Los sistemas de acceso condicional existen en todo el mundo y su uso no presenta especial dificultad ⁽⁴⁷⁾. Además, la solución propuesta en Cantabria para el acceso condicional fue aceptada por las autoridades cántabras, que podían decidir qué usuarios activar para que recibieran el servicio. Por tanto, la limitación territorial del servicio estaba controlada por el Gobierno de Cantabria. No era necesario realizar una adaptación específica al efecto.

⁽⁴⁶⁾ Según Astra, gracias a los fondos facilitados por las autoridades con arreglo a las medidas destinadas a la zona II, Hispasat, proveedor de satélite copropiedad de Abertis y que presta servicios a la zona III, puede ofrecer su capacidad de satélite a los radiodifusores sin coste adicional. Por último, Astra alega que, como resultado de la medida, Abertis obtuvo el uso exclusivo de la obligación de transporte en la zona III.

⁽⁴⁷⁾ Se afirma que las plataformas satelitales cuentan con un número muy elevado de usuarios con acceso condicional en todo el mundo y que la complejidad del acceso condicional no era obstáculo para su instalación.

- (79) En cuanto a la pertinencia de la medida, Astra afirma que, gracias a las economías de escala, la tecnología satelital es más atractiva desde un punto de vista económico cuanto mayor es la cobertura geográfica. Al dividir la medida de la zona II en más de 600 licitaciones locales y regionales, ya se había colocado a la tecnología satelital en una desventaja competitiva significativa. No obstante, aun en el caso de que el Gobierno español no hubiera podido imponer o sugerir la necesidad de tomar en consideración las sinergias transregionales como condición para la concesión de los fondos, las regiones podrían haber tenido en cuenta esta posibilidad para garantizar que estaban optando por la solución más rentable para sus contribuyentes. De hecho, Astra alega que trataron de hacerlo antes de que el Gobierno central español interviniera en favor de la tecnología terrestre. Tras haber seleccionado a Astra en la licitación pública, las autoridades cántabras trataron en un primer momento de convencer a otras regiones para que también optaran por la plataforma satelital, pues ello habría reducido aún más sus propios costes.

3.1.3. Ayuda estatal para la explotación y el mantenimiento

- (80) Astra repite que parte de las medidas impugnadas constituyen ayuda estatal en curso, ya que los Gobiernos de las comunidades autónomas financiarán los costes de explotación y mantenimiento de las redes locales de la zona II de forma continuada. En relación con los costes anuales de explotación y mantenimiento de la solución satelital, Astra estima que ascenderían a 100 000 EUR por canal y año, si bien se podrían haber logrado rebajas en caso de que más de una región hubiese optado por dicha solución.

3.2. Observaciones de Abertis / Cellnex

- (81) Abertis es un operador de infraestructuras de telecomunicaciones y suministrador de equipos de red. Es propietario, entre otras empresas, de Retevisión S.A. y Tradia S.A., que gestionan y explotan redes e infraestructuras de telecomunicaciones.

3.2.1. Presencia de ayuda estatal

- (82) En primer lugar, Abertis señala que las medidas investigadas no constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE. Las autoridades regionales simplemente adquirieron bienes y servicios en condiciones de mercado mediante licitaciones abiertas y siguen siendo propietarias de los equipos instalados en los centros emisores de la zona II. Por este motivo, en ningún momento se transfirieron ni fondos ni equipos digitales adquiridos con esos fondos a ningún beneficiario externo.
- (83) Abertis considera además que las medidas impugnadas no confirieron ninguna ventaja apreciable a los operadores de red. Según la empresa, Abertis no explota ninguna de las redes locales situadas en la zona II (aun en el caso de que sea propietaria de los centros emisores respectivos), por lo que no puede obtener ninguna ventaja directa. En segundo lugar, en la zona II Abertis solo actuaba como proveedor de equipos de telecomunicación. En tercer lugar, aun en el caso de que Abertis hubiera vendido el equipo digital utilizado para mejorar un centro emisor y dicho equipo hubiera sido instalado posteriormente en un centro emisor propiedad de Abertis, no se habría producido beneficio. Ello se debe a que Abertis simplemente alquila los centros emisores a los operadores de red local en condiciones de mercado, y el importe del alquiler abonado a la empresa no se vio afectado por el proceso de digitalización. En cuarto lugar, Abertis insiste en que el aumento gradual del 1-2 % en la cobertura de una red de TDT no se traduce en un beneficio económico para Abertis en su calidad de operador de plataforma de la zona I. Por último, la digitalización de la zona II no afecta al precio que Abertis puede aplicar a los radiodifusores por sus servicios de emisión, especialmente dado que el precio mayorista aplicado por Abertis viene regulado por la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, autoridad reguladora española («CMT») ⁽⁴⁸⁾.
- (84) En relación con los operadores de red local de la zona II (esto es, los ayuntamientos), Abertis considera que no puede haber ninguna ventaja económica, ya que no reúnen las condiciones para ser considerados empresas a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE y en cualquier caso desempeñan un servicio público.

⁽⁴⁸⁾ A partir de octubre de 2013, las funciones de la CMT fueron asignadas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

- (85) Abertis también manifestó la opinión de que las medidas investigadas no entrañaban ventaja económica para los radiodifusores. La conversión a la tecnología digital en la zona II no aumentó el número de espectadores comparado con el número de quienes tenían acceso a la televisión analógica antes de que empezara el proceso de transición a la radiodifusión digital en 2005.
- (86) Por otra parte, Abertis considera que las medidas impugnadas no tuvieron ningún efecto apreciable sobre la competencia entre los operadores de red. El hecho de que ni Astra ni ningún otro operador privado mostrara interés alguno en prestar servicios de emisión en la zona II en los 20 últimos años confirma que no había mercado y que se requería la intervención estatal para facilitar la prestación de servicios. En particular, no existe falseamiento de la competencia entre la plataforma de satélite y la TDT, al tratarse de dos mercados distintos. Además, la digitalización de las redes terrestres en la zona II no modificó en modo alguno la estructura competitiva de los mercados de referencia; simplemente representaba una mejora técnica necesaria de la plataforma analógica existente.
- (87) Abertis alega que los servicios de radiodifusión prestados a través de las redes de la zona II se circunscriben a determinadas zonas aisladas, por lo que no inciden en el comercio entre los Estados miembros.
- (88) En el caso de que la Comisión considere que las autoridades públicas pertinentes o sus filiales son empresas a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, Abertis considera que los fondos destinados a financiar la conversión a la tecnología digital en la zona II eran la compensación por la prestación de un servicio público. A este respecto, Abertis cree que las medidas impugnadas cumplen las condiciones establecidas en la jurisprudencia *Altmark* ⁽⁴⁹⁾ y que no existe ayuda estatal.
- (89) En su escrito de 13 de junio de 2019, Cellnex explica que las medidas impugnadas no son selectivas y que, por lo tanto, no constituyen una ayuda estatal. En su opinión, las tecnologías de TDT y satelital no se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable con respecto al objetivo perseguido por el régimen jurídico en cuestión. En particular, las tecnologías de TDT y vía satélite están sujetas a regímenes jurídicos distintos y, a diferencia de la tecnología vía satélite, la TDT tiene carácter de servicio público. La tecnología terrestre cuenta con una infraestructura preexistente, y la TDT se ha beneficiado de las sinergias creadas por la digitalización de la zona I. Además, Cellnex señala que, a menudo, los radiodifusores no tienen el derecho de emitir vía satélite y tendrían que renegociar los derechos de contenido necesarios para su programación. Esto incrementaría los costes del contenido, y los autores del contenido podrían no estar dispuestos a vender los derechos. Además, los costes derivados de la transmisión vía satélite serían considerablemente más altos que los correspondientes a la TDT, tal como muestran varios estudios que figuran en el expediente. Cellnex argumenta que el Estudio de Astra adolece de varias deficiencias y que, por consiguiente, la Comisión no puede basarse en él.
- (90) Cellnex alega que la anulación de la Decisión de 2013 implica la anulación de la Decisión de incoación. Según Cellnex, la Comisión debería haber adoptado una nueva Decisión de incoación a raíz de la anulación de la Decisión de 2013 y haber indicado en ella los motivos por los que las medidas investigadas son selectivas. Cellnex sostiene que, al no existir tal Decisión, no puede ejercer su derecho de defensa.

3.2.2. Ayuda existente

- (91) En opinión de Abertis, la instalación de las redes de radiodifusión en la zona II comenzó en 1982, en un sector de radiodifusión no liberalizado. En ese momento, España disfrutaba de un monopolio legal en el mercado de la radiodifusión terrestre. Los fondos públicos se destinan a la instalación, el mantenimiento y la explotación de las redes locales de la zona II desplegadas antes de la liberalización de este sector. Por tanto, la medida investigada constituye una ayuda en curso, ya existente.

3.2.3. Compatibilidad

- (92) Abertis alega que cualquier posible ayuda estatal sería compatible en virtud de las disposiciones del artículo 106 del TFUE, pues cumple todas las condiciones de la Decisión 2005/842/CE de la Comisión ⁽⁵⁰⁾ («Decisión relativa al artículo 86, apartado 2»).

⁽⁴⁹⁾ C-280/00 *Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg* (ECLI:EU:C:2003:415)

⁽⁵⁰⁾ Decisión 2005/842/CE de la Comisión, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 312 de 29.11.2005, p. 67).

- (93) De no ser así, toda posible ayuda sería en cualquier caso compatible con el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE. En primer lugar, las medidas adoptadas por las autoridades españolas pretenden acelerar el proceso de conversión a la tecnología digital en España, que ha sido reconocido como objetivo de interés común en la práctica decisoria de la Comisión en materia de ayudas estatales. En segundo lugar, la ayuda era un instrumento adecuado, ya que la TDT es una tecnología que se adecua mejor para llevar a cabo la extensión de la cobertura ⁽⁵¹⁾. Además de las razones económicas, Abertis señala también que los radiodifusores son reacios a utilizar plataformas satelitales debido a las restricciones a las que han de hacer frente cuando adquieren derechos de contenidos para sus programas en abierto. En la mayoría de los casos solo adquieren el derecho a difundir los contenidos a través de una determinada plataforma, la TDT, ya que esta tecnología permite la emisión discriminada y las limitaciones geográficas. Por otra parte, las medidas son proporcionadas, pues solo abarcan los costes estrictamente necesarios para la conversión de los servicios de televisión analógicos en digitales en la zona II. Los únicos costes sufragados por las medidas impugnadas son los relativos a la digitalización de los centros emisores de la zona II, la cual se lleva a cabo mediante la adquisición e instalación de equipos digitales.
- (94) Por lo que respecta a la neutralidad tecnológica de la medida, Abertis señala que la tecnología terrestre no fue la única solución tomada en consideración por el Gobierno español. Además, en la zona III la plataforma satelital acabó considerándose la opción tecnológica más adecuada para prestar servicios de televisión digital. Y lo que es más importante, Abertis alega que la TDT se considera la plataforma más adecuada y barata para la prestación de servicios de televisión digital en la zona II para lograr la misma cobertura que existía antes del apagón analógico, lo que se demuestra en los estudios de costes presentados ⁽⁵²⁾.

3.3. Observaciones de Itelazpi

- (95) Itelazpi S.A. («Itelazpi») es una empresa pública del Gobierno Vasco que presta servicios de transporte y cobertura de difusión de radio y televisión. En su escrito de 13 de junio de 2019, Itelazpi explica que las medidas impugnadas no son selectivas y que, por lo tanto, no constituyen una ayuda estatal. Explica que las tecnologías de TDT y satelital no se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable con respecto al objetivo perseguido por el régimen jurídico en cuestión. En particular, la TDT y el satélite están sujetos a normas diferentes (incluidas las normas relativas a las obligaciones de cobertura territorial y derechos de autor). A diferencia del satélite, la TDT tiene carácter de servicio público. La TDT cuenta con una infraestructura preexistente que genera sinergias y justifica que se opte por la tecnología de TDT. Además, es frecuente que los radiodifusores no tengan el derecho de emitir por satélite, y, en caso de que se les exigiera utilizar una plataforma satelital, tendrían que renegociar los derechos de contenido necesarios para su programación. Esto incrementaría los costes del contenido, y los autores del contenido podrían no estar dispuestos a vender los derechos. Además, los costes relacionados con el satélite serían considerablemente más altos que el coste relacionado con la TDT, tal como muestran varios estudios que figuran en el expediente. Itelazpi presenta otros dos estudios de costes, elaborados por FTI Consulting en 2015 y 2019 ⁽⁵³⁾ («Estudio de Itelazpi de 2015» y «Estudio de Itelazpi de 2019»).
- (96) Además, Itelazpi estima que la Decisión de incoación no explica el marco del análisis relativo al criterio de selectividad. Itelazpi afirma que la Comisión debería haber adoptado una nueva Decisión de incoación a raíz de la anulación de la Decisión de 2013 y haber indicado en ella los motivos por los que las medidas investigadas son selectivas.

⁽⁵¹⁾ Abertis se remite a su propio estudio de costes llevado a cabo en enero de 2010 para comparar los costes respectivos utilizando la tecnología de TDT y vía satélite para prestar servicios de televisión digital en la zona II. Según este estudio, el coste total de utilización de la tecnología de TDT ascendería a unos 286 millones EUR en un período de 10 años, mientras que los costes totales de utilización de la tecnología satelital en el mismo período supondrían unos 532 millones EUR. Abertis remitió este estudio interno a una consultora externa, cuyo informe confirmó sus conclusiones, señalando, sin embargo, que las estimaciones de los costes de satélite y TDT eran conservadoras. En cualquier caso, ambos estudios confirmaron la idoneidad de los comparadores de costes y la conclusión de que servirse de la tecnología satelital para prestar servicios de TV digital en la zona II habría sido notablemente más caro que utilizar la TDT, debido principalmente a los costes económicos y sociales más elevados que han de sufragar los consumidores en el caso de la tecnología satelital.

⁽⁵²⁾ Según estos estudios, la tecnología vía satélite entrañaría costes más elevados para la prestación de los servicios en cuestión. Tales costes tendrían que ser asumidos por los radiodifusores, los operadores de red local y los espectadores. El estudio de costes llevado a cabo por Abertis concluía también que el uso de la tecnología satelital requeriría un período adicional de unos seis meses antes de que se culminara la transición digital, pues los consumidores de la zona II necesitarían tiempo para adquirir e instalar descodificadores digitales, antenas parabólicas, etc. Ello, a su vez, generaría costes adicionales relativos a la radiodifusión simultánea (difusión simultánea de las plataformas analógica y digital) durante ese período de tiempo.

⁽⁵³⁾ Al explicar las diferencias entre la TDT y la tecnología satelital, el estudio argumenta que la utilización de satélites estaba restringida a la zona III por la política gubernamental y que, si el Gobierno vasco hubiese querido utilizar satélites en la zona II, habría tenido que acordar la eliminación de esta restricción. Esto hubiese supuesto una carga adicional para el País Vasco (véase la sección 2.9 del Estudio de Itelazpi de 2019, página 12).

3.4. Observaciones de Radiodifusión

- (97) Radiodifusión es un proveedor del mercado de servicios de transmisión de la señal audiovisual registrado en el Registro de Operadores de la CMT en noviembre de 2005.
- (98) Radiodifusión coincide en términos generales con la Decisión de incoación y está de acuerdo con la opinión de la Comisión, aunque aporta algunas observaciones adicionales. También considera que la ayuda estatal no cumple las condiciones de la sentencia *Altmark* y supone una transferencia sustancial de recursos públicos.
- (99) El régimen de ayudas estatales investigado benefició a los operadores de red que ya operaban en las zonas rurales. De hecho, en el mercado que nos ocupa, caracterizado por las elevadas barreras de entrada, que beneficiaban a un operador que ya se encontraba en posición dominante, la medida ha hecho que se repitan las mismas pautas monopolísticas anteriores. En concreto, Abertis ha podido reforzar su posición monopolística e incluso valerse de financiación pública para desarrollar una red nueva y más tupida que le permitirá competir en nuevos mercados.
- (100) Radiodifusión alega que la ayuda estatal investigada no es proporcionada. Para cumplir el requisito de la proporcionalidad, la ayuda debe circunscribirse a lo necesario, es decir, aplicarse solo a zonas rurales remotas, y debe beneficiar a todos los operadores por igual, estableciendo obligaciones de acceso efectivo.

3.5. Observaciones de los radiodifusores

- (101) Los radiodifusores sostienen que la medida no puede considerarse ayuda estatal porque no ha ofrecido ventajas financieras a ninguna empresa y, sobre todo, no la ha brindado a los radiodifusores. Las medidas no han incrementado la audiencia de los radiodifusores en relación con la que tenían cuando emitían en analógico. Además, las personas que residen en las zonas de cobertura ampliada, es decir, en zonas rurales, remotas y escasamente pobladas, no inciden en el mercado de la publicidad, por lo que no forman parte de la audiencia a la que se dirigen los radiodifusores. En estas circunstancias, los operadores privados no incrementaron las tarifas publicitarias como consecuencia de la extensión.
- (102) Los radiodifusores también manifestaron la opinión de que no les interesaba migrar a una plataforma de satélite en la que sus programas tuvieran que competir con cientos de canales. La plataforma terrestre presenta la ventaja de una capacidad limitada, lo que para los radiodifusores comerciales en abierto implica menor competencia. Además, subrayaron que suelen adquirir contenidos solo para la plataforma terrestre. Ello se debe a que la radiodifusión terrestre garantiza la delimitación geográfica de las emisiones, lo que no sucede con la radiodifusión vía satélite.
- (103) Los radiodifusores también insistieron en que, tras la adjudicación de la licitación de Cantabria a Astra, informaron a las autoridades de esta Comunidad Autónoma de que iban a oponerse a la radiodifusión por satélite, ya que habían adquirido derechos de difusión de contenidos exclusivamente a través de la plataforma terrestre.

4. OBSERVACIONES DE LAS AUTORIDADES ESPAÑOLAS

4.1. Aspectos generales

- (104) En sus observaciones en relación con la Decisión de incoación, España y las comunidades autónomas han aducido numerosos argumentos⁽⁵⁴⁾. En términos generales, pueden englobarse en dos bloques. En primer lugar, las autoridades españolas señalaron que no existía ayuda estatal porque, al tratarse de un servicio de interés económico general (SIEG), la medida no constituye ayuda, puesto que se encuadra en la obligación de servicio público de la radiodifusión pública. Además, no genera ventaja alguna. En segundo lugar, aun en el supuesto de que hubiera ayuda estatal, sería compatible con lo dispuesto en el artículo 106, apartado 2, o en el artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, dado que: a) la red analógica ya existía y, desde una perspectiva de eficiencia, una simple mejora de la infraestructura existente sería menos costosa que la conversión a una nueva plataforma; b) solo la tecnología de TDT reuniría los criterios de calidad necesarios; y c) las ofertas eran tecnológicamente neutras y otros operadores de plataforma podrían haber participado en la licitación. Estos argumentos se resumen a continuación.

⁽⁵⁴⁾ Los argumentos de las autoridades centrales y autonómicas se presentan conjuntamente como posición española (o de las autoridades españolas), salvo en el caso del País Vasco, que proporcionó una exposición muy detallada sobre la aplicación de las normas de compensación por servicio público. Otras comunidades autónomas (por ejemplo, Aragón, Castilla y León, y Navarra) también hacen referencia a la aplicabilidad de las normas sobre los SIEG.

- (105) En su escrito de 14 de junio de 2019, España argumenta que la asistencia financiera concedida para la extensión de la cobertura de la televisión digital en zonas remotas y menos urbanizadas no es selectiva y que, por tanto, no puede calificarse de ayuda estatal (véase la sección 4.2.3). Además, España afirma que la anulación de la Decisión de 2013 implicaba la anulación de la Decisión de incoación⁽⁵⁵⁾ y que, por tanto, la Comisión debe adoptar una nueva Decisión de incoación. España considera que esta nueva Decisión de incoación debe exponer la opinión de la Comisión acerca de la selectividad de las medidas en cuestión.

4.2. Ausencia de ayuda

4.2.1. Servicio de interés económico general (SIEG)

- (106) En relación con los operadores de red, las autoridades españolas consideran que prestan un servicio de interés económico general en el sentido de la sentencia *Altmark*⁽⁵⁶⁾. No obstante, dado que las comunidades autónomas son responsables de las medidas que se adopten para extender la cobertura, la aplicabilidad de la sentencia *Altmark* se ha de examinar caso por caso, y corresponde a las comunidades autónomas demostrar que se habían cumplido las condiciones de la sentencia *Altmark*. La argumentación más detallada fue la presentada por el País Vasco, que llevó a cabo la digitalización a través de una empresa pública, Iteizpi S.A. («Iteizpi»).

4.2.2. Ausencia de ventaja

- (107) En cuanto a los proveedores de equipos de telecomunicación, las autoridades españolas manifestaron la opinión de que el hecho de que ganaran licitaciones para el suministro de equipos excluye la existencia de una ventaja selectiva.
- (108) Por lo que se refiere a los operadores de red, aunque Abertis es el principal operador en la zona I y posee el 29 % de los centros de la zona II que fueron objeto de mejora, no opera la red de la zona II. Por lo tanto, Abertis no se habría beneficiado de la medida en su calidad de operador de red.
- (109) En su lugar, de la explotación de la red se ocupan algunos operadores regionales, las comunidades autónomas o los ayuntamientos, que solo alquilan los locales e instalaciones de Abertis. Las comunidades autónomas y los ayuntamientos no compiten con otros operadores de red, con lo que no obtienen una ventaja competitiva. Además, tampoco perciben ingresos, ya que los radiodifusores no pagan por la prestación de servicios de transmisión en la zona II.
- (110) En cuanto a los radiodifusores de TDT, las autoridades españolas alegan que la incidencia de las medidas investigadas sobre los radiodifusores es casi inexistente. Las medidas no incrementaron las audiencias que tenían los radiodifusores cuando los programas se emitían en analógico, ya que el 2,5 % de la población a la que se dirigía la cobertura ampliada ya recibía televisión analógica terrestre. Como resultado de ello, las medidas no inciden en las finanzas de estas empresas.

4.2.3. Ausencia de selectividad

- (111) En su escrito de 14 de junio de 2019, las autoridades españolas argumentan que las medidas impugnadas no son selectivas y explican que las normas aplicables a la televisión terrestre y a la televisión vía satélite son muy diferentes. En el momento en que se adoptaron las medidas, las diferentes tecnologías estaban reguladas por leyes distintas⁽⁵⁷⁾. España alega que, aunque actualmente todos los servicios audiovisuales están regulados por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, los marcos jurídicos de la tecnología de TDT y los de otras tecnologías son muy diferentes. En particular, los requisitos para la obtención de una licencia que permita prestar servicios de TDT son, en comparación con otras tecnologías, más estrictos, amplios y detallados. Además, la tecnología TDT —a diferencia de otras tecnologías— goza de la consideración de servicio de interés económico general y está sujeta a estrictas obligaciones de cobertura.

⁽⁵⁵⁾ A este respecto, España se remite al considerando (41) de la Decisión de 2013: «Para detalles concretos adicionales, se debe remitir a la Decisión de incoación, que se ha de considerar parte integrante de la presente Decisión».

⁽⁵⁶⁾ Sentencia del Tribunal de 24 de julio de 2003 en el asunto *Altmark*.

⁽⁵⁷⁾ En particular, España explica que la TDT estaba regulada por la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre; la tecnología satelital, por la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite; y los servicios por cable, por la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las telecomunicaciones por cable.

- (112) España argumenta que las situaciones fácticas de las tecnologías terrestres y de las demás tecnologías son muy diferentes. La tecnología terrestre y las demás tecnologías no son comparables ni técnica, ni comercial, ni económicamente. Al llevar a cabo la conversión a la tecnología digital, España recurrió a la red de infraestructuras terrestres existente. La migración digital mediante la tecnología satelital hubiese requerido la instalación de toda una nueva infraestructura de emisión y recepción. Esto hubiese hecho que la conversión fuese más difícil y más costosa. España señala que los estudios de costes presentados con anterioridad demuestran que la TDT era la solución más eficiente en términos de costes. Además, en más de treinta años, ningún operador ha ofrecido nunca la tecnología vía satélite, ni se ha utilizado esta en España para la radiodifusión de televisión en abierto, que se emite exclusivamente a través de la TDT. En opinión de España, también esto pone de manifiesto que la tecnología de TDT y las demás tecnologías se encuentran en una situación fáctica diferente.
- (113) El País Vasco, en su escrito de 4 de febrero de 2019, argumentó que las tecnologías de TDT y satelital no se encuentran en una situación jurídica y fáctica comparable y que, por tanto, la medida no es selectiva. El País Vasco observó que existe una serie de estudios presentados por España y por Abertis que muestran importantes diferencias fácticas y jurídicas entre las tecnologías satelital y de TDT. Estos informes indican que la utilización de tecnologías distintas de la TDT para la digitalización hubiese acarreado costes más elevados y habría causado graves retrasos en la digitalización de la zona II.
- (114) El Gobierno de Cataluña, en su carta de 14 de enero de 2019, remitida a la Comisión por las autoridades españolas el 19 de febrero de 2019, presentó un estudio a partir de septiembre de 2017. El estudio fue encargado por el Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació («CTTI») y elaborado por la Federación Catalana de Empresas Integradas e Integradoras de Telecomunicaciones (FEDECOMINTE), la Asociación Catalana de Ingenieros (Telco.cat) y la Asociación de Ingenieros Técnicos de Telecomunicaciones de Cataluña (Graus TIC) («Estudio de Cataluña»). El estudio evaluó las diferentes tecnologías consideradas para la prestación de servicios de televisión digital en la zona II y llegó a la conclusión de que las tecnologías más viables eran la terrestre y la satelital, y de que, entre estas dos tecnologías, la tecnología de TDT era la menos cara para los ciudadanos. Basándose en este estudio, el Gobierno de Cataluña argumenta que la elección de la tecnología TDT para llevar la televisión digital a la zona II está objetivamente justificada y que la medida no puede considerarse ni discriminatoria ni selectiva desde el punto de vista de las ayudas estatales.

4.3. Compatibilidad con arreglo al artículo 106, apartado 2, y al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE

- (115) Las autoridades del País Vasco alegaron que la ayuda estatal concedida a Itelazpi es compatible con el mercado interior en virtud de las disposiciones del artículo 106 del TFUE. A este respecto, consideran que la medida cumple todas las condiciones establecidas en la Decisión, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general («Decisión del artículo 86, apartado 2») ⁽⁵⁸⁾.
- (116) En el caso de que la Comisión decida que las medidas adoptadas por las autoridades españolas con respecto a la instalación de la televisión digital terrestre en la zona II constituyen ayudas estatales y no son compatibles con el mercado interior en aplicación del artículo 106 del TFUE, España alega que serían sin duda compatibles con el mercado interior en la medida en que su finalidad es lograr que se alcance un objetivo de interés para la Unión (la conversión a la radiodifusión digital), por lo que estarían al amparo de la excepción del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE.

⁽⁵⁸⁾ Decisión 2005/842/CE y Marco comunitario sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público, 2005/C 297/04 (DO C 297 de 29.11.2005, p. 4) («el marco»). La mencionada Decisión quedó sustituida, desde el 31 de enero de 2012, por la Decisión 2012/21/UE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 7 de 11.1.2012, p. 3). El mencionado Marco ha sido sustituido por la Comunicación de la Comisión titulada «Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público» (DO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

4.3.1. Argumentos de eficiencia

- (117) En opinión de las autoridades españolas, a escala nacional, ni el Plan técnico nacional ni el Plan de Transición son planes de extensión de la cobertura, pues solo se refieren a la conversión en la zona I. Como tales, los planes no restringen las opciones tecnológicas disponibles para la extensión de la cobertura. En lo que se refiere a los convenios marco, estos no tienen el mismo rango normativo que los dos planes mencionados y están basados en acuerdos entre las autoridades centrales y regionales. Además, en opinión de las autoridades españolas, no excluirían el uso de las tecnologías vía satélite u otras. En cualquier caso, la extensión de la cobertura y la elección de la tecnología fueron realizadas por las comunidades autónomas, por lo general mediante procedimientos de licitación. España sostiene que una de estas licitaciones, llevada a cabo en Castilla y León, era tecnológicamente neutra, y el mero hecho de que se celebrara prueba que las autoridades centrales no imponían la tecnología terrestre a las comunidades autónomas.
- (118) Aunque algunas licitaciones realizadas en otros lugares se refieren a determinados elementos técnicos de la tecnología terrestre, ello se explica por el hecho de que la radiodifusión terrestre requiere algunos elementos que no requiere la radiodifusión vía satélite, y su inclusión era necesaria para no descartar las soluciones terrestres de las licitaciones.
- (119) Las autoridades españolas también se refieren a un estudio relativo a la viabilidad de prestar un servicio universal de televisión digital terrestre mediante diferentes tecnologías (TDT y televisión vía satélite) llevado a cabo por el MITyC en julio de 2007, es decir, antes de que se propusiera la financiación para ampliar la cobertura de TDT («Estudio sobre España de 2007»). A pesar de que las autoridades admiten que el estudio no era más que un documento interno que no se tuvo posteriormente en cuenta, subrayan, sin embargo, que tomaba en consideración los costes realistas de utilizar la transmisión por TDT o la transmisión satelital. Del estudio se concluía que no es posible determinar *a priori* qué tecnología es más eficiente o más barata para ampliar la cobertura de la señal de televisión. En vez de ello, se ha de hacer una elección en cada región, de preferencia mediante estudios llevados a cabo por las distintas comunidades autónomas que analicen factores tales como la topografía, la distribución territorial de la población y el estado de la infraestructura existente.

4.3.2. Requisitos cualitativos

- (120) Se han aducido dos argumentos cualitativos. En primer lugar, en esta zona no se dispone por el momento de canales en abierto mediante radiodifusión satelital. Por ello, la transición a la plataforma satelital implicaría que los clientes tuviesen que pagar por el servicio.
- (121) En segundo lugar, además de los canales nacionales, también se han de emitir los regionales. La tecnología de TDT hace posible que cada zona geográfica reciba los canales destinados a esta. En razón de los canales regionales y locales, se han asignado un total de 1 380 frecuencias a la televisión terrestre en toda España, sin la necesidad de restricciones técnicas y sin extenderse más allá de la zona de difusión de cada canal. En opinión de las autoridades españolas, ello resultaría imposible para las redes de satélites, ya que estas no ofrecen la posibilidad de delimitación geográfica, por lo que tendrían que utilizar un complejo sistema de acceso condicional. Ello incrementaría aún más los costes de la radiodifusión por satélite, y los organismos de radiodifusión no estarían dispuestos a ofrecer acceso a sus canales sin estar seguros de que la delimitación es posible.

4.3.3. Neutralidad tecnológica

- (122) Según España, los acuerdos bilaterales entre las autoridades centrales y autonómicas no imponían una tecnología de digitalización específica. Simplemente establecían transferencias a las comunidades autónomas en consonancia con los costes de la digitalización, calculados sobre la base de lo que se consideraba una tecnología de referencia eficiente, a saber, la TDT. A este respecto, las autoridades españolas estiman que se debe tomar en consideración que, en el momento de la extensión, la televisión terrestre alcanzaba al 98,5 % de los hogares españoles.
- (123) En relación con la licitación de Cantabria a que se hacía referencia en la Decisión de incoación, las autoridades españolas subrayan que la licitación ganada por Astra se refería tanto a la zona II como a la III, es decir, se destinaba a la prestación universal de televisión digital en Cantabria. Este hecho tendría una doble incidencia en la evaluación del caso.

- (124) En primer lugar, el proyecto cántabro fracasó cuando, tras la adjudicación del contrato a Astra, algunos de los principales radiodifusores informaron a Astra y al Gobierno cántabro de que no iban a permitir que sus contenidos se difundiesen vía satélite. Como consecuencia de ello, el objetivo del plan dejó de ser asequible. En segundo lugar, la razón principal para la resolución del contrato fue la decisión del Gobierno central de ofrecer cobertura satelital a toda la zona III de España, y no la decisión de facilitar financiación del Gobierno central para ampliar la cobertura en la zona II. Por otra parte, el contrato se rescindió en noviembre de 2008 porque en ese momento era evidente que Astra no iba a poder cumplir sus obligaciones. En particular, Astra no llevó a cabo las obras necesarias a tiempo y no recibió la autorización de los radiodifusores en abierto para difundir sus canales.
- (125) En el contexto de la presente Decisión, el proyecto de Cantabria solo es pertinente en la medida en que se pueda considerar que la plataforma de satélite es una alternativa válida a la plataforma terrestre. A este respecto, los argumentos anteriores no son pertinentes. Al optar por la plataforma de satélite para la zona III, las autoridades españolas adoptaron un plan nacional y promulgaron una regulación especial que obligaba a los radiodifusores a coordinarse y seleccionar un proveedor común de plataforma de satélite. España señala que, según la Decisión de incoación, también podría haberse aplicado un mecanismo similar para la zona II. Sin embargo, según España, imponer tal obligación a los radiodifusores en la zona II habría sido contrario al principio de intervención mínima. Además, en España, los radiodifusores no están dispuestos a utilizar la plataforma satelital. A diferencia de lo que ocurre en otros Estados miembros, en España no existe una plataforma satelital en abierto. En opinión de España, las razones aducidas para la rescisión del contrato no plantean dudas sobre el hecho de que la tecnología satelital no pueda ser una plataforma válida para la transmisión de señales de televisión en la zona II.

4.3.4. Ausencia de falseamiento de la competencia y el comercio

- (126) Con relación a la competencia entre los operadores de red, España manifestó la opinión de que la televisión terrestre y la televisión vía satélite son dos mercados completamente distintos, y, por lo tanto, las medidas investigadas no falseaban la competencia en los mercados afectados. España mantiene que las medidas investigadas no inciden en el mercado interior de la Unión, puesto que se dirigen a residentes de una zona geográfica restringida. Al tratarse de servicios locales, es poco probable que la medida afecte al comercio entre los Estados miembros.

4.4. Aplicabilidad de la norma *de minimis*

- (127) Las autoridades españolas también manifestaron que la norma *de minimis* introducida por el Reglamento (CE) n.º 1998/2006 de la Comisión ⁽⁵⁹⁾, relativo a las ayudas *de minimis*, se aplica sin duda a una proporción significativa de la financiación. Cada comunidad autónoma o ayuntamiento adquirió de forma independiente los equipos de telecomunicación, por lo que en este contexto deben tenerse cuenta las disposiciones *de minimis*. Dado que en estos casos se conoce exactamente el importe abonado, como también se conocen los bienes y servicios adquiridos, la ayuda era lo suficientemente transparente como para que se aplicaran los umbrales *de minimis*.

4.5. Ayuda estatal para la explotación y el mantenimiento

- (128) Por lo que se refiere a la explotación y el mantenimiento de los centros emisores, las autoridades centrales de España estiman que quedan al margen del trabajo de extender la cobertura financiado en parte por el MITyC. El Ministerio no tiene competencias para exigir a los ayuntamientos o a las comunidades autónomas que continúen la explotación y el mantenimiento más allá del período incluido en las licitaciones para la extensión de la cobertura. Por lo tanto, no se puede descartar que se interrumpen la explotación y el mantenimiento de algunos centros como consecuencia de los recortes presupuestarios de los ayuntamientos. Las autoridades centrales cifraron provisionalmente los costes anuales de explotación y mantenimiento en un 10 % de la inversión inicial. En el transcurso de la investigación, varias comunidades autónomas facilitaron datos más detallados sobre los fondos destinados a la explotación y el mantenimiento de la red de TDT en la zona II.

⁽⁵⁹⁾ Reglamento (CE) n.º 1998/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas de minimis (DO L 379 de 28.12.2006, p. 5). El Reglamento mencionado quedó sustituido, desde el 1 de enero de 2014, por el Reglamento (UE) n.º 1407/2013 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2013, sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis (DO L 352 de 24.12.2013, p. 1).

5. EVALUACIÓN DE LOS ARGUMENTOS PROCESALES ADUCIDOS POR LAS PARTES

- (129) Itelazpi, Cellnex y España, en sus observaciones de 13 y 14 de junio de 2019, argumentaron que la Comisión debería haber adoptado, a raíz de la anulación de la Decisión de 2013, una nueva Decisión de incoación en la que la Comisión expusiese su opinión acerca de la selectividad de las medidas en cuestión. Según opinan España y las partes interesadas, la ausencia de una nueva Decisión de incoación impidió a las partes ejercer su derecho de defensa.
- (130) España y Cellnex alegaron también que la Decisión de incoación en este asunto quedó anulada cuando el Tribunal anuló la Decisión de 2013. En el considerando 41 de la Decisión de 2013 se señalaba lo siguiente: «Para detalles concretos adicionales, se debe remitir a la Decisión de incoación, que se ha de considerar parte integrante de la presente Decisión». En opinión de España, esto significa que la anulación de la Decisión de 2013 implica la anulación de la Decisión de incoación. Esta opinión es errónea por las razones que se exponen a continuación.
- (131) En primer lugar, la Decisión de incoación y la Decisión final son actos jurídicos independientes, con efectos jurídicos independientes. La Decisión de incoación se adoptó sobre la base del artículo 4, apartado 4, del Reglamento de procedimiento de 1999. En la Decisión de incoación se explican las dudas de la Comisión acerca de la compatibilidad de las medidas investigadas con el mercado interior. La Decisión final (es decir, la Decisión de 2013) se adoptó en virtud del artículo 7, apartado 5, del Reglamento de Procedimiento de 1999. En la Decisión de 2013, la Comisión concluyó que la ayuda era incompatible con el mercado interior y ordenó su recuperación. Dado que la Decisión de incoación y la Decisión final son dos actos jurídicos distintos, la lectura correcta del considerando (41) de la Decisión de 2013 es que los detalles concretos expuestos en la Decisión de incoación forman parte de la Decisión de 2013. Además, la anulación de la decisión final no está vinculada a estos detalles concretos.
- (132) En segundo lugar, en ninguna de las diferentes demandas presentadas por España y las partes interesadas a raíz de la adopción de la Decisión de 2013 se pidió la anulación de la Decisión de incoación: lo que solicitaban era la anulación de la Decisión final. Según la jurisprudencia reiterada, el alcance de la declaración de nulidad por parte del Tribunal no puede ir más allá de lo demandado por el solicitante ⁽⁶⁰⁾. Dado que ninguna de las demandas solicitó la anulación de la Decisión de incoación, no es posible que el Tribunal haya anulado la Decisión de incoación en la sentencia *Retegal* ⁽⁶¹⁾.
- (133) En tercer lugar, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada, la anulación de una medida de la Unión no afecta necesariamente a los actos preparatorios ⁽⁶²⁾. La anulación de un acto por el que se cierra un procedimiento administrativo que comprende varias fases no implica necesariamente la anulación de todas las fases del procedimiento anteriores a la adopción del acto impugnado, con independencia de los motivos —procesales o sustantivos— de la sentencia de anulación.
- (134) Por lo que respecta a la supuesta obligación de reapertura del procedimiento a raíz de la anulación de la Decisión de 2013, la Comisión observa que no hay nada en la legislación o en la jurisprudencia que apoye la idea de que la anulación de una Decisión de la Comisión implique necesariamente la reapertura del procedimiento de investigación formal mediante la adopción de una nueva Decisión (véase, especialmente, el asunto T-1/15, *SNCM/Comisión*, ECLI:EU:T:2017:470, apartado 69). Tal como se ha explicado más arriba, de acuerdo con la jurisprudencia, la anulación de una medida comunitaria no afecta necesariamente a los actos preparatorios. En el asunto *SNCM*, tras la anulación de la Decisión final de la Comisión, esta no reabrió el procedimiento, sino que se limitó a invitar a las partes a presentar sus observaciones. El Tribunal señaló que, dado que la Comisión dio a los Estados miembros y a las partes la posibilidad de presentar observaciones tras la anulación de la Decisión, los derechos procesales del Estado miembro y de las partes interesadas fueron respetados. Además, el Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo ⁽⁶³⁾ no especifica cuándo está obligada la Comisión a reabrir un procedimiento. Por lo tanto, tampoco cabe derivar del citado Reglamento una supuesta obligación de reapertura del procedimiento mediante la adopción de una nueva Decisión.

⁽⁶⁰⁾ Véase la sentencia *Comunità montana della Valnerina / Comisión*, C-240/03 P, ECLI:EU:C:2006:44, apartado 43, y la jurisprudencia que allí se cita.

⁽⁶¹⁾ Sentencia del Tribunal de 20 de diciembre de 2017 en el asunto C-70/16 P, *Comunidad Autónoma de Galicia, Redes de Telecomunicación Galegas Retegal S.A. (Retegal) / Comisión* (ECLI:EU:C:2017:1002).

⁽⁶²⁾ Véanse los asuntos T-301/01, *Alitalia/Comisión*, EU:T:2008:262, apartado 100; y C-415/96 *España/Comisión*, ECLI:EU:C:1998:533, apartado 32; a tal efecto, véase también el asunto C-331/88, *Fedesa* y otros, ECLI:EU:C:1990:391, apartado 34.

⁽⁶³⁾ Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

- (135) España, Itelazpi y Cellnex afirman que la Comisión debería haber adoptado una nueva Decisión de incoación en la que figurase un análisis detallado de la selectividad con el fin de permitir a las partes expresar sus puntos de vista sobre la selectividad de la medida. La Comisión señala que las autoridades españolas ya expusieron sus puntos de vista sobre la falta de selectividad en la fase de investigación preliminar (tal como se indica en el considerando 22 de la Decisión de incoación ⁽⁶⁴⁾). La Decisión de incoación expone la conclusión preliminar de la Comisión sobre la existencia de ayuda estatal (incluida la selectividad) y la compatibilidad de la ayuda. En la Decisión de incoación se afirmaba que las medidas impugnadas falsean la competencia al favorecer a la tecnología de TDT, y se argumentaba que la tecnología de TDT y la satelital podían competir entre sí (se refería, por ejemplo, al caso de Cantabria, en el que, inicialmente, un operador de satélite ganó la licitación). La Decisión de incoación explicaba por qué algunas plataformas se veían favorecidas en comparación con otras, y permitió a España y a los interesados desarrollar sus puntos de vista sobre la selectividad de las medidas. En sus observaciones de 30 de noviembre de 2010 sobre la Decisión de incoación, España explicaba que los operadores de red que empleaban la tecnología de TDT no se beneficiaron de una ventaja selectiva con respecto a otros operadores de red. Asimismo, España argumentó que las medidas en cuestión no discriminan a las tecnologías distintas de la TDT, y explicó las diferencias entre la TDT y el satélite en términos de costes y condiciones de mercado. España hizo hincapié en que el satélite y la TDT no forman parte del mismo mercado. Esto demuestra que España tuvo la oportunidad de expresar su opinión sobre la cuestión de la selectividad ya tras la Decisión de incoación.
- (136) Además, no han cambiado ni la medida investigada, ni los hechos del caso ni su evaluación jurídica.
- (137) Por otro lado, el 26 de abril de 2019 la Comisión envió una solicitud de información a España, Itelazpi, Cellnex, Retevisión, el CTTI, Navarra de Servicios y Tecnologías, S.A., Retegal y Astra, mediante la cual invitó a las partes a presentar sus observaciones sobre la sentencia *Retegal* y sobre la selectividad de las medidas en cuestión ⁽⁶⁵⁾. Cellnex, Itelazpi, España y Astra facilitaron en sus respuestas a la solicitud de información de la Comisión observaciones pormenorizadas, ofreciendo su punto de vista sobre el criterio de selectividad. Las partes enviaron observaciones detalladas, y la Comisión analizó todos los elementos nuevos, pertinentes y oportunos presentados por España y los terceros afectados. Habida cuenta de lo anterior, España y las demás partes interesadas tuvieron numerosas oportunidades de dar a conocer sus puntos de vista sobre la cuestión de la selectividad, por lo que los derechos procesales de las partes fueron respetados escrupulosamente.

6. EVALUACIÓN DE LA AYUDA

6.1. Base jurídica de la ayuda

- (138) Como se ha descrito pormenorizadamente en la sección 2.2, considerandos (28) a (39), el marco legal para la conversión digital en España es una compleja red formada por varios actos promulgados tanto por el Gobierno central y las comunidades autónomas como por las autoridades locales a lo largo de un período de cuatro años. El Plan técnico nacional de 2005 y el Plan de Transición de 2007 regulan principalmente la transición a la TDT en la zona I; asimismo sientan las bases para las ulteriores medidas de extensión en la zona II. Estas medidas de extensión fueron llevadas a cabo por las autoridades regionales tras la celebración de varios convenios marco con el Gobierno central (los convenios marco de 2008) y adendas tanto en 2008 a los anteriores convenios marco de 2006 como en 2009 a los convenios marco de 2008.
- (139) Como resultado de la celebración de estos convenios y adendas, las autoridades autonómicas y locales desarrollaron una amplia batería de medidas destinadas a extender la cobertura de TDT en la zona II, fundamentalmente mediante licitaciones públicas, como se describe en los considerandos (40) a (43). Por consiguiente, la Comisión considera que los diversos actos adoptados a nivel central y los convenios celebrados y modificados entre el MITyC y las comunidades autónomas constituyen la base del régimen de ayuda para la extensión de la cobertura en la zona II e incluyen sus características esenciales, es decir, el incentivo para pasar a la televisión digital en la zona II y la

⁽⁶⁴⁾ En la investigación preliminar, España explicó, entre otras cosas, que no había discriminación entre la TDT y la televisión vía satélite. España también explicó que la TDT y la televisión vía satélite operaban en mercados distintos.

⁽⁶⁵⁾ Además, la Comisión invitó a España a transmitir la solicitud de información a todas las empresas que pudiesen verse afectadas por una posible decisión negativa de la Comisión que ordenase la recuperación de las ayudas ilegales e incompatibles en este caso.

limitación de este incentivo a la tecnología terrestre. Estos actos y convenios tenían el objetivo de llevar a las comunidades autónomas a adoptar medidas que no eran tecnológicamente neutras ⁽⁶⁶⁾. Aunque el Plan técnico nacional regula la conversión a la TDT en la zona I, también da un mandato a las autoridades locales para establecer, en cooperación con las comunidades autónomas, los centros emisores adicionales necesarios para garantizar la recepción de la TDT en la zona II. Así pues, ya en ese momento el Gobierno central preveía la extensión de la cobertura de la TDT. El mandato contenido en el principal instrumento jurídico que regula la conversión a la televisión digital solo se refiere a la plataforma terrestre. Además, el Real Decreto-ley 1/2009 muestra que la utilización de tecnología satelital solo se ha previsto para la zona III. Por tanto, en la práctica las comunidades autónomas han aplicado las directrices del Gobierno central para la extensión de la TDT ⁽⁶⁷⁾. Las comunidades autónomas aplicaron el plan del Gobierno central a partir de sus respectivos convenios marco, que estaban hechos siguiendo el mismo modelo.

- (140) Así pues, de los actos mencionados adoptados a nivel central, los convenios y las adendas se desprende que constituyen la base de un sistema destinado a extender la cobertura de la TDT en la zona II utilizando exclusivamente la radiodifusión terrestre. Por otra parte, en tales circunstancias, las autoridades centrales o locales no tenían margen alguno en la aplicación técnica del sistema para respetar el principio de neutralidad tecnológica. Las medidas adoptadas por las autoridades nacionales, autonómicas o locales persiguieron el mismo objetivo y, a la vista de sus estrechos vínculos, deben analizarse conjuntamente como parte de un mismo sistema. Esto fue corroborado además por el Tribunal General, que confirmó, en el asunto T-541/13, en relación con el recurso de anulación de la Decisión de 2013, lo que se indica a continuación. Esta conclusión sigue siendo válida para las medidas examinadas en la presente Decisión (que son las mismas que las examinadas en la Decisión de 2013):

«52 De los distintos actos legislativos y administrativos de las autoridades españolas se desprende que el plan de transición hacia la televisión digital en todo el territorio del Reino de España mediante la utilización predominante de la tecnología terrestre respondía a una iniciativa lanzada y coordinada por la Administración central. Según se desprende del considerando 24 de la Decisión impugnada, ha quedado acreditado que la Ley 10/2005, con la que comenzó la reglamentación de la transición a la TDT, mencionaba la necesidad de fomentar una transición de la tecnología analógica a la TDT. Con arreglo al considerando 26 de la referida Decisión, las autoridades españolas contemplaban, en la disposición adicional duodécima del Plan Técnico Nacional de la TDT, la posibilidad de ampliar la cobertura mediante la tecnología terrestre en las zonas con poca densidad de población a condición de que la instalación local fuera conforme a dicho Plan. Los considerandos 28 a 32 de esta Decisión, cuyo contenido no rebaten las demandantes, describen la colaboración entre el MITC y las Comunidades Autónomas mediante convenios marco y adendas a éstos con el fin de llevar a cabo la digitalización de la referida zona. Estos actos se referían concretamente a la cofinanciación por el Gobierno español de la extensión de la cobertura de la TDT en dicha zona.

53 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, no puede reprocharse a la Comisión que analizara las medidas españolas para el despliegue de la TDT en la zona II en un único y mismo contexto. En efecto, dado que las distintas intervenciones estatales a escala nacional, regional y municipal debían analizarse en función de sus efectos, dichas medidas presentaban, en el caso de autos, vínculos tan estrechos entre sí que la Comisión consideró acertadamente que se trataba de un único

⁽⁶⁶⁾ Tales directrices pueden encontrarse en los documentos pertinentes del Gobierno central. En particular, los convenios marco firmados en diciembre de 2008, que recibieron el nombre de «Convenio marco de colaboración, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Comunidad Autónoma de [...], para el desarrollo del Plan Nacional de Transición a la TDT», contienen una lista de actividades que serán financiadas por las autoridades centrales y regionales con objeto de lograr una cobertura de televisión digital equivalente a la analógica ya existente. Por una parte, se refieren a los centros emisores ya existentes renovados por los radiodifusores (centros de TDT instalados en la zona I) y, por otra, a las «extensiones de la cobertura», esto es, nuevos centros que tendrán que ser instalados para garantizar la misma penetración de la televisión digital. Dado que solo la tecnología de TDT requiere la existencia de centros emisores, parece claro que las medidas planeadas solo afectan a esta tecnología. Además, las adendas a estos convenios marco de 2008 firmadas entre octubre y diciembre de 2009 hacen referencia a la financiación para la extensión de la cobertura, y definen qué debe entenderse por «actuaciones de extensión de cobertura», haciendo referencia expresa solo a la tecnología terrestre.

⁽⁶⁷⁾ En reuniones con las comunidades autónomas, el MITyC manifestó su objetivo de garantizar la transición a la TDT en la zona II. Esto se confirma mediante una presentación a la que se puede acceder libremente en Internet realizada por el MITyC: <http://www.fenitel.es/asamblea08/PONENCIAS/4SETSI.pdf>. También lo confirman las declaraciones de las comunidades autónomas a los requerimientos de información de la Comisión. En sus respuestas, las comunidades autónomas se refieren explícitamente al Plan Nacional de Transición adoptado por Real Decreto 944/2005 y al Plan Avanza. Véase, por ejemplo, la respuesta de Extremadura: «Conforme a lo dispuesto (...) del Real Decreto 944/2005 (...) por el que se aprueba el Plan técnico nacional de la televisión digital terrestre, en la cual se recoge la iniciativa local en la extensión de la cobertura de la TDT (...)».

régimen de ayudas concedido por las autoridades públicas en España. Así ocurre, en particular, porque las intervenciones consecutivas en España presentaban, habida cuenta de su cronología, su finalidad, y la situación en la referida zona, vínculos tan estrechos entre sí que no podía reprocharse a la Comisión que no las hubiera disociado (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de marzo de 2013, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión, C-399/10 P y C-401/10 P, Rec. EU:C:2013:175, apartados 103 y 104).

- (141) Para corroborar esta conclusión, la Comisión también ha investigado una muestra significativa de licitaciones llevadas a cabo por las propias comunidades autónomas. La muestra de licitaciones abarca todo el territorio español, a excepción de Melilla (las autoridades españolas no proporcionaron ninguna licitación para esta ciudad autónoma alegando la inexistencia de documentos pertinentes). La muestra incluye tanto las licitaciones para la extensión de la cobertura como las licitaciones para el suministro de equipos. Además, la muestra incluye licitaciones con presupuestos de importe diferente: licitaciones con presupuestos relativamente pequeños y licitaciones con presupuestos más amplios (presupuestos de más de 10 millones EUR). La selección y cobertura de la muestra, según se ha descrito, garantiza su representatividad. Estas licitaciones son el resultado de la ejecución del programa nacional descrito en los considerandos anteriores, que se definió previamente sobre la base de las leyes y los acuerdos alcanzados con las comunidades autónomas. La verificación de la muestra confirma la conclusión anterior, ya que la inmensa mayoría de las licitaciones examinadas no han sido tecnológicamente neutras. Partiendo de esa muestra representativa, la Comisión confirmó que las licitaciones realizadas en algunas comunidades autónomas, en general, se atenían a la lógica de centrarse exclusivamente en la tecnología terrestre.
- (142) Aun cuando se considerasen licitaciones tecnológicamente neutras que no eran formalmente discriminatorias, la Comisión solo pudo identificar unas cuantas de ellas. Los pliegos de condiciones de estas licitaciones se formularon de modo que, a pesar de los planes del Gobierno central de España, pudiesen participar operadores que empleasen tecnologías distintas de la TDT. En cualquier caso, el mero hecho de que una minoría de licitaciones fuesen tecnológicamente neutras solo indica una ejecución incompleta del sistema, y no descalifica al propio sistema como tal.
- (143) En relación con la Decisión de 2013, el Tribunal General también aclaró lo siguiente: «la Comisión no realizó una extrapolación cuando consideró que las irregularidades detectadas en la muestra se reproducían en todo el territorio español. La Comisión estudió meramente las características del régimen de ayudas en cuestión y, correctamente, no concluyó que debido a que las licitaciones que analizó no cumplían el principio de neutralidad tecnológica, este principio no se cumplía en todas las licitaciones afectadas por el funcionamiento de la red de TDT, lo que se refleja, particularmente, en la parte operativa de la Decisión impugnada» ⁽⁶⁸⁾. Esta conclusión sigue siendo válida para las medidas examinadas en la presente Decisión (que son las mismas que las examinadas en la Decisión de 2013).
- (144) El momento en que se desembolsó realmente la ayuda estatal para la instalación de la TDT en la zona II vino marcado por la transferencia de fondos de las autoridades centrales y regionales a los beneficiarios. Este hecho tuvo lugar a lo largo de un período de tiempo que variaba según la Comunidad Autónoma considerada. Según la información recibida, las primeras licitaciones se realizaron en julio de 2008 ⁽⁶⁹⁾. En el anexo figura un cálculo del gasto público por región.
- (145) En cuanto a la ayuda en curso para la explotación y el mantenimiento de las redes, esta ayuda es accesoria del régimen destinado a extender la cobertura de la TDT en la zona II utilizando exclusivamente la radiodifusión terrestre, y es su consecuencia lógica, aunque la ejecución de esta ayuda en curso la dejó el Gobierno central en manos de las comunidades autónomas. Algunas comunidades autónomas (véase «costes recurrentes» en el anexo de la Decisión) organizaron licitaciones para la explotación y el mantenimiento de las redes digitales terrestres ya existentes que publicaron en sus diarios oficiales respectivos ⁽⁷⁰⁾.

⁽⁶⁸⁾ Véase la sentencia en el asunto T-461/13, apartado 107.

⁽⁶⁹⁾ Licitación para el suministro de equipos, de 30 de julio de 2008, publicada por la Comunidad Autónoma de La Rioja y licitación para la extensión SE/CTTI/06/08, de 27 de julio de 2008, publicada por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

⁽⁷⁰⁾ Véase, por ejemplo, la Resolución de las autoridades de Castilla y León: Resolución de 24 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Telecomunicaciones, por la que se anuncia la licitación del servicio: Contrato de servicios para la conservación y renovación tecnológica de las infraestructuras de televisión digital de la Junta de Castilla y León. Expte.: Serv 05-4/12; BOCYL de 10 de octubre de 2012.

- (146) Como se explica en el considerando (62), la evaluación jurídica de las nuevas medidas modificadas no es objeto de la presente Decisión.

6.2. Evaluación de ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE

6.2.1. Presencia de ayuda a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE

- (147) La medida en cuestión, incluida la ayuda en curso para la explotación y el mantenimiento descrita en el considerando (44), puede ser considerada ayuda estatal a tenor de lo dispuesto en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, en el que se establecen las condiciones para la presencia de ayuda estatal. En primer lugar, debe tratarse de una intervención del Estado o mediante fondos estatales; en segundo lugar, debe conferir una ventaja económica selectiva a su beneficiario; en tercer lugar, debe falsear o amenazar falsear la competencia; y, en cuarto lugar, esta intervención debe poder afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

6.2.1.1. Recursos estatales

- (148) La medida en cuestión emana del sistema de actos jurídicos antes descrito, promulgados tanto a nivel central como regional y local, así como de los convenios celebrados entre los distintos niveles de la Administración española. Además, España no cuestionó la conclusión plasmada en la Decisión de incoación según la cual la medida había sido financiada a partir de recursos presupuestarios. No obstante, las autoridades españolas insistieron en que se financió a partir de los presupuestos tanto central como autonómicos y municipales. Asimismo, España manifestó la opinión de que la medida en cuestión era de hecho una mera transferencia de fondos entre distintas administraciones. Como tal, España no cuestionó que los fondos proceden fundamentalmente del presupuesto central y en parte de los presupuestos regionales y locales. Además, la medida no era una simple transferencia de fondos entre administraciones, pues, en último término, los fondos fueron utilizados para la instalación de la red de TDT por entidades que desarrollaban una actividad económica (como se explica en la sección 6.2.1.2).
- (149) En estas circunstancias, se concluye que la medida investigada se financió directamente a partir del presupuesto del Estado y de los presupuestos de determinadas comunidades autónomas y corporaciones locales. La ayuda para la explotación y el mantenimiento, como se describe en el considerando (44), no se financió con cargo al presupuesto del Estado central sino directamente a partir del presupuesto de las comunidades autónomas. Es, por tanto, imputable al Estado e implica el uso de recursos públicos.

6.2.1.2. Ventaja económica para las entidades que desarrollan una actividad económica

- (150) La medida en cuestión implica una transferencia de recursos estatales a determinadas empresas. Aunque el Tratado no define el concepto de empresa, este hace referencia a cualquier persona física o jurídica, independientemente de su estatus y financiación, que desarrolle una actividad económica. En la práctica de la Comisión, confirmada por los tribunales, la explotación de redes de emisión de televisión se considera una actividad económica⁽⁷¹⁾, de modo similar a otros casos que implican la gestión de infraestructuras por parte de las autoridades regionales⁽⁷²⁾. En el caso que nos ocupa, los operadores de plataforma y la mayoría de las empresas públicas o ayuntamientos está inscrita en el registro de la CMT en calidad de operadores de red. Este hecho sugiere que prestan determinados servicios que, según la práctica consolidada, constituyen una actividad económica. El mercado existe si, como sucede en este caso, otros operadores estarían dispuestos a prestar el servicio en cuestión o estarían en condiciones para hacerlo. Así, por ejemplo, Astra, antes de llevar a cabo la extensión de la cobertura en la zona II, mantuvo varias reuniones con las comunidades autónomas para presentarles su oferta. Por otra parte, en marzo de 2008, Astra participó en una licitación tecnológicamente neutra, de la que resultó ganadora, publicada en Cantabria para la prestación de televisión digital en las zonas II y III. El hecho de que las empresas públicas y los ayuntamientos no perciban remuneración por los servicios prestados no es óbice para que las actividades en cuestión sean consideradas como actividad económica⁽⁷³⁾.

⁽⁷¹⁾ Decisiones de la Comisión N622/2003 Digitalisierungsfonds Austria; C 25/2004 DVB-T Berlín-Brandemburgo (apartado 62) (DO L/200/2006); C 34/2006 DVB-T Renania del Norte-Westfalia (apartado 83) (DO L 236 de 3.9.2008, p. 10); C 52/2005 Mediaset (apartado 96) (DO L/147/2007).

⁽⁷²⁾ Asunto T-196/04 Ryanair Ltd. / Comisión Europea, ECLI:EU:T:2008:585, apartado 88; Asunto C-82/01P, Aéroports de Paris / Comisión, ECLI:EU:C:2002:617, apartados 107-109 y 121-125.

⁽⁷³⁾ Véanse asuntos acumulados T-443/08 y T-455/08, Freistaat Sachsen y Land Sachsen-Anhalt (T-443/08) y Mitteldeutsche Flughafen AG y Flughafen Leipzig-Halle GmbH (T-455/08) / Comisión Europea, ECLI:EU:T:2011:117, apartado 115, en el que el Tribunal sostiene que: «El hecho de que ningún operador privado se haga cargo de una actividad o la circunstancia de que ésta no sea rentable no constituyen criterios pertinentes a la hora de atribuirle la calificación de actividad económica (...)».

- (151) La Comisión no está de acuerdo con el argumento esgrimido por España de que la explotación de la red terrestre por parte de las comunidades autónomas, las empresas públicas y los ayuntamientos se encuadre en el ejercicio de los poderes oficiales en calidad de autoridad pública, por lo que queda al margen del ámbito de aplicación del artículo 107 del TFUE. Se ha reconocido que las actividades relacionadas con el ejercicio de prerrogativas estatales por el propio Estado o por autoridades que funcionen dentro de los límites de su autoridad pública no constituyen actividades económicas a efectos de las normas de competencia ⁽⁷⁴⁾. Tales actividades son las que forman parte de las funciones esenciales del Estado o están relacionadas con dichas funciones por su naturaleza, por su finalidad y por las normas a las que estén sujetas. La jurisprudencia del Tribunal ha ofrecido varios ejemplos de actividades que se encuadran en esta categoría, con lo que se traza una línea divisoria entre actividades estatales puras y actividades comerciales que puede desarrollar una entidad estatal. En esta lista se incluyen actividades relacionadas con el Ejército o la Policía, el mantenimiento y la mejora de la seguridad en la navegación aérea, el control del tráfico aéreo ⁽⁷⁵⁾, la vigilancia contra la contaminación, que es una tarea de interés público que forma parte de las funciones esenciales del Estado en lo que respecta a la protección del medio ambiente en zonas marítimas ⁽⁷⁶⁾, y las actividades de normalización, así como actividades de investigación y desarrollo afines ⁽⁷⁷⁾.
- (152) En este contexto, la Comisión opina que, en el presente caso, la explotación de la red de radiodifusión terrestre no se encuadra entre las obligaciones o prerrogativas del Estado ni es una actividad típica que solo pueda desarrollar el Estado. Los servicios tomados en consideración no son los habituales de una autoridad pública y tienen por sí mismos naturaleza económica, lo que se pone de manifiesto por el hecho de que son varias las empresas que operan en el mercado de la zona I. En segundo lugar, una empresa privada, que no depende de ninguna autoridad pública, en concreto Astra (como evidencia su presencia en calidad de licitadora en la licitación de 2008 de Cantabria), estaba interesada en prestar este servicio en la zona II. En tercer lugar, la instalación de la red en la zona II solo concierne a la transmisión de los canales privados nacionales y regionales ⁽⁷⁸⁾. El carácter económico de la implantación de una red digital terrestre en la zona II ha sido confirmado por varias sentencias del Tribunal; véanse, por ejemplo, los asuntos T-808/14, *España/Comisión* ⁽⁷⁹⁾; T-37/15 y T-38/15, *Abertis y Telecom Castilla-La Mancha / Comisión* ⁽⁸⁰⁾; y T-487/13, *Navarra de Servicios y Tecnologías, SA / Comisión Europea* ⁽⁸¹⁾. Como consecuencia de ello, se concluye que la explotación de la red terrestre por parte de las comunidades autónomas, empresas públicas y ayuntamientos no se encuadra en el ejercicio de sus prerrogativas como poder público.

Beneficiarios directos de la ayuda

- (153) Los operadores de la plataforma de TDT son los beneficiarios directos de las medidas impugnadas, dado que fueron los receptores de los fondos destinados a la mejora y extensión de su red en la zona II y al suministro de equipos en conexión con su red. De modo análogo, se benefician de la ayuda en curso para la explotación y el mantenimiento de estas redes. Las comunidades autónomas escogieron distintas fórmulas para llevar a cabo la extensión de cobertura y, por tanto, se han señalado distintos tipos de beneficiarios directos.

⁽⁷⁴⁾ Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general (DO C 8 de 11.1.2012).

⁽⁷⁵⁾ Asunto C-364/92, SAT/Eurocontrol, apartados 19 a 30, ECLI:EU:C:1994:7; C-113/07 P, Selex, ECLI:EU:C:2009:191.

⁽⁷⁶⁾ Asunto C-343/95, Calì & Figli, ECLI:EU:C:1997:160, apartado 22.

⁽⁷⁷⁾ Asunto T-155/04 Selex, ECLI:EU:T:2006:387, apartados 73 a 82, confirmado por C-113/07, Selex ECLI:EU:C:2009:191.

⁽⁷⁸⁾ Como se establece en la sección 2.1.3, los radiodifusores públicos tienen una obligación de cobertura del 98 %, por lo que debían cubrir la zona II por sus propios medios. Además, los canales públicos nacionales de televisión de RTVE y los canales públicos regionales se emiten a través de una red diferente. Mientras que los privados utilizan la señal de Red de Frecuencia Única (SFN, en sus siglas en inglés), los públicos emplean la Red Global Española (RGE). Como resultado de estas diferencias, las instalaciones terrestres requieren equipos diferentes para cada una de las dos redes.

⁽⁷⁹⁾ Sentencia en el asunto T-808/14, apartados 60-67. Esta sentencia fue confirmada por el Tribunal de Justicia en el asunto C-114/14 P, *España/Comisión*, ECLI:EU:C:2018:753.

⁽⁸⁰⁾ Sentencia en los asuntos T-37/15 y T-38/15, *Abertis Telecom Terrestre, SA y Telecom Castilla-La Mancha, SA / Comisión Europea*, ECLI:EU:T:2016:743. La sentencia fue confirmada por el Tribunal en los asuntos acumulados C-91/17 P y C-92/17 P *Celex Telecom, S.A., y Telecom Castilla-La Mancha*, ECLI:EU:C:2018:284.

⁽⁸¹⁾ Sentencia en el asunto T-487/13, apartados 53-56. Esta sentencia fue confirmada por la sentencia en los asuntos acumulados C-66/16 P a C-69/16 P.

- (154) En primer lugar, algunas de las comunidades autónomas ⁽⁸²⁾ encomendaron a una empresa pública, que en ocasiones opera como una empresa de telecomunicaciones, la tarea de extender la cobertura. Estas empresas organizaron licitaciones a tal efecto y delegaron esta tarea en el adjudicatario de la licitación o llevaron a cabo la extensión por sí mismas tras adquirir el equipo necesario.
- (155) Estas empresas públicas están ahora en condiciones de explotar la red de TDT en la zona II gracias a la subvención pública. También pueden utilizar la nueva infraestructura para prestar otros servicios como, por ejemplo, WiMax (norma de transmisión de datos de banda ancha inalámbrica que puede ofrecer banda ancha fija o móvil), radio digital, televisión móvil (DVB-H), o servicios de coubicación para la red de banda ancha básica de Telefónica en zonas rurales y para los operadores móviles. Gracias a estas economías de alcance, los operadores de la red de TDT tienen la posibilidad de obtener ingresos de la infraestructura financiada con fondos públicos.
- (156) La ventaja cuantificable concedida a las empresas públicas es el importe de los fondos recibidos para la extensión de la cobertura.
- (157) En segundo lugar, algunas comunidades autónomas ⁽⁸³⁾ realizaron ellas mismas licitaciones a escala regional para la extensión de la TDT. España alega que la inmensa mayoría de las licitaciones se organizó para el suministro de equipos y que las empresas adjudicatarias actuaron en calidad de suministradores de equipos. Este sería también el caso de las licitaciones ganadas por Abertis, y sus empresas asociadas, Tradia y Retevisión. Sin embargo, los resultados de la investigación apuntan a la conclusión de que un número significativo de licitaciones se centró en la extensión de la cobertura, y no solo en el suministro de equipos ⁽⁸⁴⁾. Por tanto, al contrario de lo que alega España, la Comisión considera que Abertis y otras empresas participaron en tales licitaciones en su calidad de operadores de red ⁽⁸⁵⁾. En este caso, los adjudicatarios de tales licitaciones sí que obtuvieron una ventaja competitiva frente a los operadores de red que ni siquiera pudieron participar en el procedimiento de selección. Su ventaja es la suma de los fondos recibidos para la extensión a raíz de una licitación tecnológicamente no neutra.
- (158) En tercer lugar, algunas comunidades autónomas ⁽⁸⁶⁾ concedieron financiación a los ayuntamientos para la extensión de la cobertura de TDT. España alega que no se trataba más que de transferencias de fondos entre distintos niveles de la Administración y que, al ampliar las redes propiedad de los ayuntamientos, estos simplemente cumplían sus obligaciones administrativas para con sus ciudadanos. No obstante, España reconoce que las corporaciones locales actuaron como operadores de red, que muchas de ellas están registradas en la lista de operadores de red de la CMT y que llevaron a cabo efectivamente la extensión de la red, en algunos casos mediante procedimientos de licitación. Por tanto, la Comisión considera que, si las corporaciones locales actúan como operadores locales de red de la TDT, son beneficiarios directos de la ayuda. Su ventaja es el importe recibido de las autoridades regionales y centrales para la extensión de la cobertura. Ello también es así si la extensión se financia parcialmente con recursos propios de una corporación local que constituya ayuda a la empresa o a la actividad.

⁽⁸²⁾ Por ejemplo, Aragón Telecom, Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias S.A., Multimedia de les Illes Balears S.A., Instituto Tecnológico de Canarias, Sociedad Regional de Cantabria I+D+I (IDICAN), RETEGAL e Itelazpi son empresas públicas a las que se encomendó la extensión y, por esa razón, organizaron licitaciones para el suministro del equipo necesario para digitalizar los centros de radiodifusión. La Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria, el Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació de Catalunya y la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid se encargaban de organizar licitaciones para la extensión de la cobertura de TDT y, por tanto, la extensión la llevaron a cabo los adjudicatarios de dichas licitaciones. OPNATEL en Navarra se encargaba de realizar la extensión y adquirió el equipo necesario sin mediar licitación.

⁽⁸³⁾ Por ejemplo, Andalucía, Castilla y León, Extremadura, Murcia, La Rioja y la Comunidad Valenciana.

⁽⁸⁴⁾ Como se ha explicado en el considerando (41), en el caso de las licitaciones para la ampliación de la cobertura, a la empresa ganadora se le adjudicaba la misión de poner a disposición, y a menudo construir, una red de TDT operativa. A tal efecto, entre las tareas necesarias se encontraban el diseño y concepción de la red, el transporte de la señal, la instalación de la red y el suministro del equipo necesario. Por otra parte, en el caso de las redes ya existentes se organizaron licitaciones para el suministro de equipo físico. Del adjudicatario de tales licitaciones se esperaba que lo mejorase con el equipo necesario, es decir, que suministrase, instalase y activase el equipo.

⁽⁸⁵⁾ Por ejemplo, Abertis y Retevisión resultaron adjudicatarias de licitaciones tecnológicamente no neutras para la extensión de la cobertura en Extremadura y Castilla y León por un importe total de 5,6 millones EUR.

⁽⁸⁶⁾ Andalucía, Canarias, Extremadura y Murcia.

- (159) En conjunto, Abertis y Retevisión fueron los principales beneficiarios de las licitaciones. En total, recibieron aproximadamente la mitad de la cuantía total de los fondos destinados a la extensión de la cobertura.
- (160) En otro orden de cosas, algunas comunidades autónomas han concedido ayuda estatal para la explotación y el mantenimiento de las redes. Estas tareas las desarrollan empresas públicas y ayuntamientos o se ofertan, por ejemplo, a los propietarios de los centros emisores. Las autoridades centrales españolas aseguraron que no imponían el requisito de la explotación y el mantenimiento de los centros digitalizados y que era competencia de las comunidades autónomas decidir al respecto. En el transcurso de la investigación, varias comunidades autónomas presentaron cifras que indicaban que efectivamente habían financiado la explotación y el mantenimiento de los centros emisores de la zona II, especialmente a partir de 2009, una vez expirado el período inicial de dos años de explotación y mantenimiento incluido en los contratos celebrados con los adjudicatarios. Las empresas encargadas de la explotación y el mantenimiento de la red digitalizada terrestre en la zona II son los beneficiarios directos de esta ayuda.
- (161) Por último, en términos más generales, Abertis también se beneficia de que no se permita a otro operador de plataforma introducirse en el mercado de emisión de señales de televisión en abierto en España ⁽⁸⁷⁾.

Beneficiarios indirectos de la ayuda

- (162) *Operadores de red.* Los operadores de red que participaron en las licitaciones y que obtuvieron la adjudicación del contrato para la extensión de la cobertura organizadas por las empresas públicas en el primer supuesto descrito en el considerando (154) son beneficiarios indirectos de la ayuda. Las empresas públicas no llevaron a cabo la extensión por sí mismas ni se quedaron con los fondos destinados a extender la cobertura, sino que los distribuyeron a los operadores de red mediante licitaciones destinadas a la extensión. Estas licitaciones para la extensión se dirigían exclusivamente a los operadores de red terrestre. Por tanto, estos se beneficiaron de la exclusión de los operadores de satélite. Además, debido al pequeño número de operadores existentes en el mercado, los operadores de red terrestre no debían hacer frente más que a una escasa resistencia competitiva. Como se ha señalado anteriormente a propósito de los beneficiarios directos, los operadores de red se benefician adicionalmente si también utilizan la nueva infraestructura para la prestación de otros servicios (como WiMax, radio digital, televisión móvil, etc.). La ventaja disfrutada por estos operadores de red asciende a la suma de los fondos recibidos a raíz de una licitación destinada a la extensión ⁽⁸⁸⁾.
- (163) *Proveedores de equipos de telecomunicación.* Al contrario que los operadores de red, los proveedores de equipos de telecomunicación no se consideran beneficiarios indirectos, ya que no disfrutaron de una ventaja selectiva. De modo similar al caso de los descodificadores digitales en Italia ⁽⁸⁹⁾, no ha sido posible establecer una distinción entre diferentes categorías de productores de diversos tipos de infraestructura digital porque los productores deben ser capaces de producir cualquier tipo de equipo. Las empresas adjudicatarias de las licitaciones no difieren del grupo de empresas que habría participado en la licitación si el régimen hubiera sido tecnológicamente neutro con respecto a los operadores de plataforma ⁽⁹⁰⁾. En España, las empresas que integran, instalan y suministran los equipos de telecomunicación necesarios para la extensión de la TDT suelen ofrecer igualmente otros servicios. Tales fabricantes de equipos, aunque también los operadores de telecomunicaciones, pueden ofrecer asimismo soluciones terrestres o satelitales o una combinación de ambas ⁽⁹¹⁾.

⁽⁸⁷⁾ Como se establece en el considerando (21), Abertis domina el mercado de emisión de señales de televisión en abierto en la plataforma terrestre de la zona I y, a través de su filial Hispasat, en la zona III. Al extender el alcance de la televisión digital terrestre a la zona II, el suministro de señales de televisión en abierto a escala nacional sigue bajo control de Abertis. La entrada de Astra en la zona II podría también generar mayor competencia de plataformas en las zonas I y III. Por analogía, hay numerosos estudios que demuestran los beneficios en términos de descenso de precios y aumento de la calidad del servicio cuando la plataforma satelital se introdujo en el mercado de la televisión en los Estados Unidos. Antes de la llegada de la tecnología vía satélite, las empresas de cable habían gozado de poder monopolístico en determinadas zonas geográficas locales. Compárese, por ejemplo, con Chenghuan Sean Chu, «The effect of satellite entry on cable television prices and product quality», RAND Journal of Economics, vol. 41, n.º 4, invierno de 2010, pp. 730-764.

⁽⁸⁸⁾ Tal fue el caso de Retevisión, propiedad al 100 % de Abertis, que fue la adjudicataria de licitaciones no neutras destinadas a la extensión organizadas en Madrid y Cataluña por un importe total de 14,8 millones EUR.

⁽⁸⁹⁾ C52/05, Descodificadores digitales Italia (DO C 118 de 19.5.2006, p. 10, y DO L 147 de 8.6.2007, p. 1).

⁽⁹⁰⁾ Algunos ejemplos de empresas que han resultado adjudicatarias de licitaciones para el suministro de equipos de telecomunicación: Tredess es un fabricante de equipos de transmisión digital que pertenece al Grupo Televes, que también fabrica receptores de televisión digital vía satélite, antenas y antenas parabólicas (comparar: <http://www.tredess.com> y <http://www.televes.es>); de modo similar: Mier (<http://www.mier.es>), Elecnor (<http://www.elecnor.es/es.negocios.infraestructuras/telecomunicaciones>) Itelsis, BTESA, Axion, Retegal, Itelazpi, Telecom CLM.

⁽⁹¹⁾ Las licitaciones para la zona II relativas a la extensión de la cobertura suelen pedir soluciones «llave en mano» que exigen integrar, instalar y suministrar varios componentes de equipo (parabólica, antena, transmisor, receptor de satélite). En la mayoría de los casos, la solución ofrecida incluía el equipo de recepción vía satélite para recibir la señal digital ya distribuida vía satélite por los radiodifusores.

- (164) La medida en cuestión no pretende, por su objeto o estructura general, generar una ventaja para los fabricantes. Cualquier iniciativa pública en favor de la digitalización (incluso la más neutra tecnológicamente hablando) favorecería a los productores de equipos digitales. Por consiguiente, en el caso de los fabricantes de equipos, se puede considerar que el hecho de que se beneficiaran de un aumento de las ventas como consecuencia de la medida es un efecto económico secundario mecánico. En principio, toda ayuda estatal genera un «efecto de goteo» que beneficia a los proveedores del beneficiario de la ayuda estatal. Sin embargo, esto no tiene por qué crear necesariamente una ventaja selectiva para estos proveedores. La ayuda no iba destinada a los proveedores de equipos de telecomunicación, por lo que estos no se beneficiaron de un efecto indirecto buscado. Dado que habían sido seleccionados mediante procedimientos de licitación transparentes y abiertos a todos los proveedores de equipos, incluidos los de otros Estados miembros, tampoco cabe esperar que hayan obtenido ganancias anormales.
- (165) *Radiodifusores*. España ha demostrado suficientemente que los radiodifusores terrestres no recibieron ventaja alguna a raíz de la extensión de la cobertura. En contraste con la zona I, los radiodifusores se negaron a pagar por la digitalización en la zona II, pues ello no les iba a generar ningún ingreso adicional. De hecho, en vista de la escasa población afectada, que no parece ser objetivo comercial de los anunciantes, los radiodifusores no pudieron incrementar significativamente las tarifas de publicidad a raíz de la extensión a la zona II. Por tanto, los radiodifusores terrestres no son beneficiarios indirectos de la medida investigada.

6.2.1.3. Selectividad

- (166) El artículo 107, apartado 1, del TFUE, califica de ayuda a aquellas medidas aplicadas por Estados miembros o utilizando recursos públicos que falseen o amenacen con falsear la competencia «favoreciendo a determinadas empresas o producciones». Este criterio sirve para identificar medidas que favorecen a ciertas empresas o a determinados sectores de la economía.
- (167) Como se ha indicado, la medida impugnada afecta al sector de la radiodifusión y, dentro de este sector, a la transmisión de señales de radiodifusión. La medida en cuestión está dirigida a empresas que solamente operan en determinados segmentos del sector de la radiodifusión, más concretamente en el de la transmisión de señales de radiodifusión ⁽⁹²⁾.
- (168) Según la jurisprudencia del Tribunal, una medida «sólo será selectiva si, en el marco de un determinado régimen jurídico, tiene como efecto beneficiar a determinadas empresas en comparación con otras que pertenecen a otros sectores o al mismo sector y se encuentran, a la vista del objetivo perseguido por dicho régimen, en una situación fáctica y jurídica comparable» ⁽⁹³⁾.

a) Razonamiento principal en relación con la selectividad de la medida

- (169) Teniendo en cuenta que la ayuda se concede en forma de subvenciones, el sistema de referencia en este caso son las condiciones normales de mercado en las que deben operar las empresas. El objetivo del sistema de referencia no es conceder subvenciones, puesto que en condiciones normales de mercado los operadores soportan sus propios costes. La medida investigada tenía como objetivo acelerar la conversión a la tecnología digital y extender la cobertura en la zona II, tal como se explica en el considerando (244). La medida constituye una excepción al sistema de referencia (esto es, las condiciones normales de mercado), ya que disminuye los costes normales para algunas empresas.
- (170) Por consiguiente, los beneficiarios del régimen se ven favorecidos en comparación con el resto de empresas de los demás sectores y del mismo sector, que deben soportar sus propios costes. Por consiguiente, la medida es a primera vista selectiva.

⁽⁹²⁾ Véase la sentencia del Tribunal de 15 de junio de 2006 en los asuntos acumulados C-393/04 y C-41/05 *Air Liquide Industries Belgium*, ECLI:EU:C:2006:403, apartado 31, en la que se afirma lo siguiente: «Por lo que atañe al tercer requisito, relativo al carácter selectivo de las medidas que se cuestionan en el asunto principal, está acreditado que las referidas ventajas fiscales no se aplican a todos los operadores económicos sino que se otorgan a aquellas empresas que ejerzan determinados tipos de actividades, a saber, aquellas que utilicen, en las estaciones de compresión del gas natural, motores destinados a accionar los compresores que crean el régimen de presión en los conductos de alimentación».

⁽⁹³⁾ Véase la sentencia en el asunto C-70/16 P, *Comunidad Autónoma de Galicia, Retegal / Comisión*, ECLI:EU:C:2017:1002, apartado 61.

b) Razonamiento subsidiario en relación con la selectividad de la medida

- (171) Algunas de las partes alegaron que no existía selectividad porque los operadores terrestres digitales desempeñarían una misión de servicio público. No obstante, como se explicará en la sección 6.2.1.4 de la presente Decisión, no se les ha encomendado tal misión ⁽⁹⁴⁾. Por otra parte, debe recordarse que una medida sigue siendo selectiva aunque su objetivo sea favorecer financieramente a entidades consideradas socialmente útiles ⁽⁹⁵⁾ o que creen efectos positivos en la economía que vayan más allá de su propio interés ⁽⁹⁶⁾. Así pues, los efectos positivos de la digitalización de la señal de radiodifusión no pueden socavar la conclusión de una selectividad a primera vista de la medida.
- (172) En cualquier caso, incluso si el sistema de referencia se limitara al sector de la radiodifusión (lo que no es el caso), e incluso si se considerara que el objetivo del sistema de referencia es la transmisión de emisiones en digital (lo que tampoco es el caso), debe señalarse que, en el sector de la radiodifusión, normalmente varias plataformas compiten entre sí y todas estas plataformas (como las redes terrestres, de cable, vía satélite o DSL) pueden prestar servicios para la transmisión de la señal de radiodifusión digital.
- (173) La selectividad de la medida se evaluaría teniendo en cuenta a todas las empresas que ofrecen —o pueden ofrecer— servicios de extensión de la cobertura de la radiodifusión digital en la zona II ⁽⁹⁷⁾. Si los operadores de red que usan tecnologías distintas de la terrestre —especialmente la satelital— están en condiciones de ofrecer servicios de extensión de la cobertura en el área II, debería considerarse que se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable en vista de los objetivos del régimen jurídico de que se trata.
- (174) España alegó que no podía considerarse que la tecnología terrestre y la tecnología satelital estaban en una situación fáctica y jurídica comparable. España explica que los marcos jurídicos aplicables a la tecnología de TDT y a otras tecnologías son muy diferentes. En el momento de la adopción de las medidas en cuestión, las distintas tecnologías estaban reguladas por leyes diferentes ⁽⁹⁸⁾. España opina que, aunque actualmente todos los servicios audiovisuales están regulados por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, los marcos jurídicos de la tecnología de TDT y los de otras tecnologías siguen siendo diferentes. Además, según España, la tecnología de TDT es más eficiente —en términos de costes— que la tecnología satelital, estaba ya ampliamente disponible en España (en la zona I) y la introducción de la TDT en la zona II aprovechaba la infraestructura de radiodifusión con la que ya contaban los operadores. España argumenta que no se produjo discriminación alguna contra las empresas que utilizan la tecnología satelital, dado que estas otras tecnologías no se encuentran en una situación jurídica y fáctica similar a la de la TDT.
- (175) Los argumentos precedentes no pueden aceptarse. La Comisión considera que el hecho de que diferentes tecnologías estén sujetas a normas específicas distintas no es relevante a la hora de evaluar el criterio de la selectividad en este caso. En el contexto de las diferencias normativas, Cellnex se refirió a la sentencia *Eventech* ⁽⁹⁹⁾, en la que el Tribunal dictaminó que la práctica consistente en permitir a los taxis londinenses utilizar los carriles para autobuses al tiempo que se prohibía hacer lo propio a los vehículos de turismo con conductor (“VTC”) no parece conferir una ventaja económica selectiva a los primeros. La Comisión considera que el asunto *Eventech* tiene una pertinencia

⁽⁹⁴⁾ En la misma línea, al parecer algunas de las partes tratan de cuestionar la selectividad de la medida, partiendo de la idea de que la misma no otorgaría una ventaja económica a las entidades que ejerzan una actividad económica. Estos argumentos deben rechazarse. En primer lugar, como se explica en la sección 6.2.1.2 de la presente Decisión, esta medida otorga una ventaja económica a las entidades que ejercen una actividad económica. En segundo lugar, el análisis de la selectividad de una medida no constituye un segundo análisis de otros criterios que permiten determinar la existencia o no de una ayuda (como la presencia de una actividad económica o el hecho de que el beneficiario de la medida sea una empresa).

⁽⁹⁵⁾ Véase, por ejemplo, sobre una medida fiscal, C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze, EU:C:2006:8, apartados 136 a 138.

⁽⁹⁶⁾ Véase el asunto T-674/17 Port de Bruxelles e.a. / Comisión, EU:T:2019:651, apartado 179.

⁽⁹⁷⁾ «[A] señalar que el Reglamento de 2006 se aplicaba de manera no discriminatoria a todas las compañías aéreas que utilizaban o que podían utilizar el aeropuerto de Lübeck, el Tribunal General declaró fundadamente, habida cuenta de la motivación de la Decisión controvertida, que la Comisión había incurrido en error al considerar que dicho Reglamento presentaba carácter selectivo». Apartado 64 de la sentencia en el asunto C-524/14 P Comisión Europea / Hansestadt Lübeck, ECLI:EU:C:2016:971.

⁽⁹⁸⁾ La TDT estaba regulada por la Ley 10/2005, de 14 de junio de 2005, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre; la tecnología satelital, por la Ley 37/1995 de Telecomunicaciones por Satélite, y los servicios por cable, por la ley 42/1995 de las telecomunicaciones por cable.

⁽⁹⁹⁾ Sentencia en el asunto C-518/13 *Eventech Ltd. / The Parking Adjudicator*, ECLI:EU:C:2015:9.

limitada en lo que respecta a este caso, ya que los hechos de dicho asunto son muy diferentes. Los servicios ofrecidos por los dos grupos de operadores (taxis londinenses y VTC) en el asunto *Eventech* eran bastante diferentes ⁽¹⁰⁰⁾. En el caso que nos ocupa, la TDT y la televisión vía satélite podrían prestar, en esencia, el mismo servicio (es decir, transmitir la señal de televisión digital en la zona II). Las diferencias normativas entre estas dos tecnologías no dan lugar a la prestación de servicios diferentes. Además, el asunto *Eventech* hacía referencia a una medida normativa, a saber, la prohibición de utilizar carriles reservados a autobuses, que está directamente relacionada con la seguridad y la eficiencia del sistema de transporte ⁽¹⁰¹⁾. En cambio, el presente asunto se refiere a una subvención estatal y no a una medida normativa. A *fortiori*, la medida en cuestión no es la consecuencia necesaria de una medida normativa que pueda afectar a la seguridad y eficacia de la red de transporte y que estaría objetivamente justificada.

(176) Las distintas tecnologías podrían haberse utilizado para la extensión de la cobertura en la zona II. Las diferencias en la regulación de tecnologías específicas no inciden en la capacidad de las diferentes tecnologías (por ejemplo, la TDT o la satelital) de prestar servicios de transmisión de señales de televisión en la zona II. La Comisión considera que tecnologías distintas de la TDT —especialmente la satelital— también estarían en condiciones de prestar servicios de transmisión de la señal de televisión en la zona II por los motivos siguientes:

- En primer lugar, tal como se explica en el considerando (226), en 2008 Astra ganó una licitación para la extensión de la cobertura de la televisión digital en Cantabria. El interés del operador de satélite en prestar servicios en competencia con la plataforma terrestre muestra que existe la posibilidad de que los operadores de satélite presten servicios similares ⁽¹⁰²⁾.
- En segundo lugar, la plataforma satelital se utiliza en España para la extensión de la cobertura en la zona III. No existe ninguna razón técnica o cualitativa para que una tecnología que puede ser utilizada en la zona III no pueda serlo también en la zona II. De hecho, la transmisión por plataforma satelital se utiliza incluso en la zona II en apoyo de la transmisión terrestre por TDT. Estos servicios los presta el operador de satélite Hispasat ⁽¹⁰³⁾.
- En tercer lugar, a título de ejemplo, otros Estados miembros (tales como Francia e Irlanda ⁽¹⁰⁴⁾) utilizan también servicios satelitales para que la cobertura de la radiodifusión digital alcance zonas más remotas.
- En cuarto lugar, tal como se explica en el considerando (228), varios canales públicos y privados distribuidos a través de la plataforma terrestre también se emiten a través de plataformas vía satélite.
- Por último, tal como se explica en el considerando (232), según datos de mayo de 2010, la cobertura de la TDT en España alcanza al 98,85 % de la población, mientras que solo el 93,5 % de los hogares ve la televisión a través de la plataforma terrestre. Ello quiere decir que el 5 % de los hogares dispone de acceso a la TDT, pero prefiere no utilizarlo, ya que la mayoría de ellos están abonados a la televisión de pago vía satélite.

(177) Al margen de los criterios técnicos y cualitativos, los ejemplos de los considerandos anteriores muestran también que no existe ningún motivo económico inherente que justifique la exclusión *ex ante* de otras plataformas para la zona II. Como se expone con más detalle en la sección 6.3.3.2, los estudios de costes no avalan semejante exclusión *ex ante*. Como se explica en el considerando (257), algunas de las comunidades autónomas alegaron que la tecnología terrestre es más eficiente desde el punto de vista de los costes, y presentaron cálculos internos que comparaban los costes de la utilización de ambas tecnologías para la extensión de la cobertura. Sin embargo, estos cálculos no eran lo suficientemente detallados y sólidos para justificar la elección de la tecnología terrestre. Además, ninguno de estos cálculos fue llevado a cabo por un experto independiente. De forma similar, tal como se explica en el considerando (256), el estudio *ex ante* de España de 2007 no demuestra de forma satisfactoria que exista una diferencia de costes entre la plataforma terrestre y la satelital. Además, como se expone en el considerando (258), los dos estudios de costes presentados por Abertis ⁽¹⁰⁵⁾ (la actual «Cellnex») se elaboraron en 2010, mucho después

⁽¹⁰⁰⁾ Así, por ejemplo, los VTC tenían que reservarse con antelación, de modo que los pasajeros no podían llamarlos espontáneamente en la calle ni podían estos vehículos esperar a los pasajeros sin que mediase reserva. Además, solo los taxis londinenses estaban sujetos a la norma de «obligatoriedad» (que exige de los taxis londinenses que, una vez que hayan recogido a un pasajero, lo lleven a donde este quiera ir, sin que se prescriba ninguna distancia particular).

⁽¹⁰¹⁾ Véanse los apartados 59 a 61 de la sentencia *Eventech*.

⁽¹⁰²⁾ Aunque España alegó que el contrato en Cantabria se rescindió debido a la incapacidad de Astra para obtener las señales de los radiodifusores, este argumento no puede aceptarse. En primer lugar, un tribunal nacional de España ha refutado esta argumentación. En opinión del Tribunal de Primera Instancia de Santander, la decisión del Gobierno central de desarrollar la estrategia nacional para la TDT era una de las razones de que se rescindiera el acuerdo (véase la sentencia 000313/2011 del Tribunal de Primera Instancia de Santander). En segundo lugar como se explica en el considerando (184), los operadores de satélite pueden negociar con los radiodifusores y obtener acceso a su señal a efectos de la extensión de la cobertura a la zona II.

⁽¹⁰³⁾ Véase el considerando (227).

⁽¹⁰⁴⁾ Incluidos los canales nacionales en abierto.

⁽¹⁰⁵⁾ Informe comparativo sobre los costes de extensión de la cobertura de la televisión digital terrestre en España: TDT / SAT (enero de 2010); Informe especial sobre los procedimientos acordados (25 de enero de 2011).

de que se aplicasen las medidas impugnadas. Asimismo, como se explica en los considerandos (260) a (264), el Estudio de Cataluña presentado el 19 de febrero de 2019 y los estudios de 2015 y 2019 de Itelazpi no demuestran de forma satisfactoria que la TDT sea una tecnología más eficiente —desde el punto de vista de los costes— que la satelital. Sobre esta base, la Comisión concluye que no puede considerarse que la tecnología satelital esté en una situación de desventaja competitiva en lo que respecta a los costes ⁽¹⁰⁶⁾.

- (178) Esta conclusión se ve también corroborada por la Decisión C(2014) 6846 de la Comisión en el asunto SA.27408 sobre el despliegue de la televisión digital terrestre en Castilla-La Mancha ⁽¹⁰⁷⁾, en la que la Comisión determinó que los estudios de costes presentados por las autoridades no demostraban de manera satisfactoria que existiese una diferencia significativa de costes entre las tecnologías satelital y terrestre. Dicha Decisión de la Comisión ha sido plenamente confirmada por las sentencias del Tribunal General ⁽¹⁰⁸⁾ y del Tribunal de Justicia ⁽¹⁰⁹⁾.
- (179) Además, como se indica en el considerando (24), la escasez de frecuencias terrestres exige una reubicación periódica de los operadores de TDT a otras bandas de frecuencia. Esto genera importantes costes adicionales y las consiguientes ayudas estatales. Estos costes de reubicación no se hubiesen generado si, por ejemplo, se hubiese seleccionado la plataforma satelital.
- (180) Además, en el momento de la conversión a la tecnología digital, la transmisión por satélite estaba ya digitalizada, con lo que no requería una adaptación de los equipos comparable. Esto también aboga en favor de la opinión según la cual no puede considerarse que la tecnología satelital se encuentre en una situación de desventaja competitiva en lo que respecta a los costes.
- (181) El hecho de que no pueda considerarse que el satélite se encuentra en una situación de desventaja competitiva en términos de costes refuerza aún más la opinión de que las tecnologías satelital y terrestre se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta de los objetivos del régimen jurídico en cuestión.
- (182) Por lo que respecta a las diferencias fácticas entre las tecnologías de TDT y satelital, España, Itelazpi y Cellnex argumentaron también que una gran parte de la infraestructura terrestre estaba ya instalada en España —incluido en la zona II— en el momento en que se adoptó el Plan técnico nacional de la TDT. Alegan que la utilización de las infraestructuras existentes crea sinergias y, por tanto, justifica la elección de la tecnología de TDT. Itelazpi argumenta que la extensión de la cobertura no condujo a la construcción a gran escala de nuevos centros de TDT, sino que, en la mayoría de los casos, llevó a la mejora y la transformación de los centros terrestres analógicos preexistentes.
- (183) Estos argumentos no pueden aceptarse por los motivos que se exponen a continuación. La instalación de la red de TDT en la zona II no puede considerarse una simple adaptación o mejora de la red analógica terrestre existente. El hecho de que existiese una red *analógica* terrestre no significa que hubiese ya una red *digital* terrestre. La radiodifusión digital terrestre es una tecnología diferente de la radiodifusión analógica terrestre. La extensión de la cobertura exigía la instalación de equipo digital en los centros preexistentes y requería también la construcción de nuevos centros ⁽¹¹⁰⁾ en la zona II ⁽¹¹¹⁾.
- (184) Itelazpi, Cellnex y España argumentaron también que los operadores de plataformas satelitales no podrían recibir la señal de los radiodifusores, debido a la renuencia de estos a utilizar la transmisión por satélite. Alegan también que, a menudo, los radiodifusores no tienen el derecho de transmitir su contenido vía satélite. La Comisión señala que estas dificultades son superables. Según el artículo 31 de la Ley 7/2010, General de la Comunicación

⁽¹⁰⁶⁾ La conclusión de que las autoridades españolas no demostraron de forma satisfactoria la superioridad de la tecnología terrestre ha sido confirmada por varias sentencias del Tribunal General: sentencia en el asunto T-541/13 (apartados 130-144); sentencia en el asunto T-462/13 (apartados 111-124); T-465/13, (apartados 102-117).

⁽¹⁰⁷⁾ Decisión (UE) 2016/1385 de la Comisión, de 1 de octubre de 2014 (DO L 222 de 17.8.2016, p. 52).

⁽¹⁰⁸⁾ Sentencia en el asunto T-808/14, España/Comisión ECLI:EU:T:2016:734; sentencia en los asuntos acumulados T-37/15 y T-38/15, Abertis Telecom Terrestre, SA y Telecom Castilla-La Mancha, SA / Comisión Europea, ECLI:EU:T:2016:743.

⁽¹⁰⁹⁾ Sentencia en los asuntos acumulados C-91/17 y C-92/17, Cellnex Telecom SA and Telecom Castilla-La Mancha SA / Comisión Europea, ECLI:EU:C:2018:284; Sentencia en el asunto C-114/17, España / Comisión Europea, ECLI:EU:C:2018:753.

⁽¹¹⁰⁾ La señal digital terrestre se propaga con menor facilidad que la señal analógica, por lo que la transmisión digital exigió la construcción de nuevos centros.

⁽¹¹¹⁾ Véanse los apartados 89 y 150 de la sentencia en el asunto T-541/13 Abertis Telecom, SA and Retevisión I SA / Comisión, ECLI:EU:T:2015:898.

Audiovisual ⁽¹¹²⁾, los licenciatarios de los servicios de comunicación audiovisual de ámbito estatal están obligados a negociar la venta de sus principales canales de radiodifusión a prestadores de servicios de radiodifusión con independencia de la tecnología que utilicen ⁽¹¹³⁾. Estas disposiciones tienen por objeto preservar la competencia leal y, por tanto, la neutralidad tecnológica, como se desprende del preámbulo de la Ley General 7/2010 ⁽¹¹⁴⁾. Todo litigio derivado de las negociaciones previstas en el artículo 31 de la Ley General 7/2010 podrá someterse a la autoridad española de defensa de la competencia (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC). El ejemplo de Navarra muestra que, utilizando un procedimiento de este tipo, los operadores de satélite pueden lograr el acuerdo de los radiodifusores para transmitir sus canales. En Navarra, la autoridad de contratación pública propuso adjudicar el contrato para la extensión de la televisión digital a Astra en junio de 2015. Posteriormente, las autoridades de Navarra suspendieron la adjudicación del contrato público, ya que los organismos de radiodifusión no estaban de acuerdo con que sus contenidos se emitiesen a través de la plataforma de satélite. A raíz de la intervención de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, en mayo de 2019 Astra obtuvo por fin la autorización de Atresmedia y Mediaset para acceder a sus canales bajo determinadas condiciones. Este ejemplo demuestra que los operadores de satélite pueden negociar con los radiodifusores y obtener acceso a su señal a efectos de la extensión de la cobertura a la zona II ⁽¹¹⁵⁾.

- (185) Cellnex e Itelazpi alegan también que, a diferencia de lo que sucede con la transmisión digital terrestre, la tecnología satelital no puede emitir en una zona seleccionada (por ejemplo, dentro del territorio de una comunidad autónoma), ya que el alcance geográfico del satélite es la totalidad del territorio de España. La utilización del satélite en la zona III contradice este argumento, por lo que, desde un punto de vista tecnológico, debería ser posible restringir la recepción del servicio prestado vía satélite a una zona determinada y seleccionada. Además, el cifrado de la señal permitiría normalmente que la recepción del servicio se restringa a las zonas seleccionadas.
- (186) España alega también que solo la TDT puede considerarse televisión en abierto en España, ya que otras tecnologías como la satelital o la televisión por cable cobran una tasa. Esta opinión es errónea, puesto que no se puede operar tal distinción entre tecnologías. No existe especificidad tecnológica alguna que impida que los operadores de satélite ofrezcan televisión en abierto. Por ejemplo, en España la oferta «SAT-TDT» (que solo está disponible en la zona III y únicamente para los hogares que puedan probar que su recepción de la TDT es insuficiente) incluye los canales gratuitos. Además, en otros Estados miembros (por ejemplo, Francia e Irlanda) los operadores de satélite ofrecen canales en abierto.
- (187) La medida impugnada favorece a los operadores de televisión digital terrestre (que son los únicos que pueden beneficiarse de la medida), a pesar de que los operadores que emplean otras tecnologías (especialmente la satelital) están en condiciones de ofrecer los servicios de que se trata y, por tanto, se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable a la de los operadores terrestres con respecto a los objetivos del régimen jurídico en cuestión. Por lo tanto, la medida impugnada conlleva una discriminación.
- (188) El objetivo de la medida de ayuda en cuestión es promover en España la transición de la tecnología de radiodifusión analógica a la digital y garantizar la continuidad de la recepción de la señal de televisión por parte de los residentes de determinadas zonas remotas y rurales (zona II), tal como se explica en las considerandos (27), (29) y (244). Los organismos radiodifusores no tenían suficiente interés comercial en prestar el servicio en la zona II y se negaban a soportar los costes de la digitalización [véase el considerando (165)], por lo que las autoridades españolas crearon el régimen de ayudas estatales investigado a fin de digitalizar los centros de emisión existentes y de construir otros nuevos, así como de garantizar que los residentes siguiesen recibiendo todos los canales a través de la TDT [como se señala en el considerando (27)]. Dicho objetivo no justifica que se excluya de las medidas de ayuda a aquellos operadores que utilizan tecnologías distintas de la de TDT.

⁽¹¹²⁾ Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. BOE número 79 de 1.4.2010; <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>.

⁽¹¹³⁾ Según la autoridad española en materia de competencia (la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia), los organismos radiodifusores están obligados a negociar con los prestadores de servicios de radiodifusión también en el contexto de la extensión de la cobertura (véase la Resolución 156/E/2019, de 28 de mayo de 2019, del Director General de Informática, Telecomunicaciones e Innovación Pública del Gobierno de Navarra).

⁽¹¹⁴⁾ El preámbulo de la Ley General 7/2010 establece que sus disposiciones tienen por objeto proporcionar: a) seguridad jurídica a las empresas, protegiendo a los ciudadanos frente a posiciones dominantes en materia de opinión o la restricción del acceso a contenido universal de gran interés o valor; b) normas claras en materia de competencia y transparencia; y c) un marco vinculante para los sectores público y privado.

⁽¹¹⁵⁾ El 28 de mayo de 2019, las autoridades de Navarra decidieron abandonar el procedimiento de licitación y no adjudicaron el contrato público a Astra. Astra presentó una denuncia contra esta decisión ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

c) Conclusión en cuanto a la selectividad

- (189) La medida confiere una ventaja económica selectiva a compañías concretas que ejercen actividades comerciales. La financiación pública da una ventaja selectiva a los beneficiarios, ya que reduce los costes que tendrían que soportar en condiciones de mercado normales.
- (190) Habida cuenta de lo anterior, la Comisión estima que las medidas investigadas son selectivas en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

6.2.1.4. Mandato de servicio público

- (191) Como consecuencia de la organización administrativa del país y del reparto de competencias entre las autoridades centrales y autonómicas, según las autoridades españolas, corresponde a las comunidades autónomas defender la ausencia de ayuda estatal con arreglo a la jurisprudencia *Altmark*. En particular, las autoridades españolas han presentado el caso del País Vasco.
- (192) En el País Vasco, una empresa pública del Gobierno Vasco, Itelazpi S.A. («Itelazpi»), presta servicios de transporte y cobertura de difusión de radio y televisión. A tal efecto, opera unos 200 centros emisores, la mayoría de los cuales pertenecen al Gobierno Vasco. Con el fin de extender la cobertura, se encomendó a Itelazpi la tarea de organizar diez licitaciones a nivel regional para el suministro del equipo necesario para digitalizar la infraestructura terrestre.
- (193) En opinión de las autoridades vascas, los Estados miembros gozan de una discreción significativa a la hora de definir un SIEG. La Comisión solo puede cuestionar la definición en caso de error manifiesto. Este margen discrecional es aún más amplio en el caso del servicio público de radiodifusión ⁽¹¹⁶⁾. Sobre esta base, el Gobierno Vasco ha alegado que la explotación de las redes de radiodifusión puede ser considerada un SIEG, no tanto por sí misma, sino más bien como un «servicio esencial» inherente al servicio público de radiodifusión que emana de diversas disposiciones de la legislación y jurisprudencia españolas ⁽¹¹⁷⁾.
- (194) Según las autoridades vascas, la financiación concedida a Itelazpi era de hecho compensación por la prestación de servicios de interés económico general que cumplían las condiciones de la sentencia *Altmark*.
- (195) Abertis alegó también ⁽¹¹⁸⁾ que la explotación de las redes de radiodifusión terrestres es un servicio público y cumple los criterios de la sentencia *Altmark*. Abertis afirmó que la empresa beneficiaria está obligada a cumplir obligaciones de servicio público y que estas obligaciones están claramente definidas. Abertis alegó que cualquier compensación recibida por los operadores de red nunca superaría lo necesario para cubrir los costes de prestación de servicios de transmisión. En particular, sostuvo que las autoridades locales habían tomado las medidas adecuadas para minimizar los costes: las compras de equipo se realizaron mediante una licitación pública que garantizaba la adquisición del equipo a precio de mercado.
- (196) Por otra parte, en sus recursos de anulación de la Decisión de 2013, varias partes alegaron que la explotación de la red digital terrestre había sido atribuida como SIEG por un acto oficial de una determinada comunidad autónoma. Itelazpi (asunto T-462/13) hizo referencia a la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, a la Ley 10/2005 y al Real Decreto 944/2005, así como a los convenios interinstitucionales celebrados entre el Gobierno Vasco, la Asociación de Municipios Vascos y las tres diputaciones forales vascas. Cataluña y el CTTI (asunto T-465/13) se refirieron a una licitación y al contrato público, así como a la Ley 10/2005. Navarra de Servicios y Tecnologías (asunto T-487/13) se refirió al Real Decreto 944/2005 y a la Decisión del Gobierno de Navarra de 28 de julio de 2008. Cellnex y Retevisión (asunto T-541/13) se refirieron a la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, así como al Real Decreto 944/2005 y a las licitaciones.

⁽¹¹⁶⁾ Como se establece en el Protocolo relativo al sistema público de radiodifusión de los Estados miembros anejo al Tratado de Ámsterdam.

⁽¹¹⁷⁾ Entre otras, Ley 31/1987, de 18 diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones; Real Decreto-ley 529/2002, de 14 de junio, por el que se garantiza la prestación del servicio esencial relativo a la red soporte de los servicios de difusión de televisión en situaciones de huelga; sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 3ª) de 23 de julio de 2009 (JUR 2009\381376), Fundamento de Derecho Dos; y de 18 de diciembre de 2009 (RJ 2010\2313), Fundamento de Derecho Tres: «es de indudable interés público garantizar la extensión y cobertura universal de los canales de televisión de ámbito estatal en las zonas dispersas y aisladas del territorio nacional (en paridad con las que no presentan estas características) a las que no alcanza el compromiso asumido por los concesionarios de televisión».

⁽¹¹⁸⁾ Véanse las observaciones de Abertis sobre la Decisión de incoación de la Comisión, 31.1.2011.

España (asunto T-461/13) hizo referencia al Real Decreto 944/2005, así como a los contratos públicos celebrados entre las autoridades públicas y los operadores afectados. Por otro lado, todas las partes mencionadas anteriormente hicieron referencia a la Ley 11/1998 General de Telecomunicaciones y a la Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones como supuestos actos de atribución para explotar la red digital terrestre como SIEG. Algunos de estos documentos se han puesto en conocimiento de la Comisión y de los tribunales de la Unión en el contexto de los recursos mencionados.

- (197) En su sentencia *Altmark*, el Tribunal afirmó que la compensación por servicio público no constituye una ventaja económica en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado CE cuando se cumplen las cuatro condiciones siguientes: 1) la empresa beneficiaria debe tener un mandato de servicio público y las tareas y obligaciones vinculadas deben estar claramente definidas; 2) los parámetros de la compensación por la prestación del servicio deben fijarse de antemano de forma objetiva y transparente; 3) la compensación no debe superar los costes netos generados para cumplir el mandato de servicio público; y 4) con el fin de mantener un coste lo más bajo posible para la comunidad, la empresa que se encargue de cumplir las obligaciones de servicio público debe elegirse mediante un procedimiento de licitación pública; de no ser así, los costes de llevar a cabo los servicios de interés económico general se han de determinar sobre la base de los de una empresa corriente bien administrada.

Primera condición Altmark: Definición clara y encomienda de las obligaciones de servicio público

- (198) La legislación española no declara que la explotación de una red terrestre sea un servicio público. La Ley de Telecomunicaciones de 1998 ⁽¹¹⁹⁾ establece que los servicios de telecomunicaciones, incluida la explotación de redes de difusión de radio y televisión, son servicios de interés económico general, si bien no tienen rango de servicios públicos, que solo se reserva a unos pocos servicios de telecomunicaciones ⁽¹²⁰⁾. La Ley de Telecomunicaciones que estaba en vigor en el momento de la adopción de las medidas ⁽¹²¹⁾ mantiene la misma definición. Los servicios emisores para la radiodifusión de televisión, es decir, el transporte de señales a través de las redes de telecomunicaciones, se consideran servicios de telecomunicaciones y, como tales, son servicios de interés económico general, pero no constituyen un servicio público ⁽¹²²⁾.
- (199) En cualquier caso, las disposiciones de la Ley se caracterizan por su neutralidad tecnológica. Su artículo 1 define las telecomunicaciones como la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados. Telecomunicaciones son la transmisión de señales a través de cualquier red de difusión, y no a través de la red terrestre en particular ⁽¹²³⁾. Además, el artículo 3 de la Ley especifica que uno de sus objetivos es fomentar, en la medida de lo posible, la neutralidad tecnológica en la regulación.
- (200) Aunque la normativa vigente y aplicable en el momento de la transferencia de fondos a Itelazpi definía la radiodifusión pública como servicio público, la difusión pública no abarca la explotación de una determinada plataforma de soporte. El servicio de radiodifusión debe distinguirse del servicio de explotación de redes de radiodifusión ⁽¹²⁴⁾. En efecto, se trata de dos actividades distintas realizadas por empresas diferentes que operan en mercados diferentes. No hay pruebas de que, además de la radiodifusión, la normativa haya definido la explotación de la red terrestre como servicio público.

⁽¹¹⁹⁾ Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

⁽¹²⁰⁾ Entre los que se incluyen los servicios relacionados con la defensa pública y la protección civil y la explotación de la red telefónica.

⁽¹²¹⁾ Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones. El 11 de mayo de 2014, esta ley fue sustituida por la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

⁽¹²²⁾ El artículo 2.1 de dicha Ley establece lo siguiente: «Las telecomunicaciones son servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia».

⁽¹²³⁾ El anexo II de la Ley 32/2003 recoge definiciones precisas y tecnológicamente neutras de «telecomunicaciones» y de «red de comunicaciones electrónicas». «Telecomunicaciones: toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos». «Red de comunicaciones electrónicas: los sistemas de transmisión y, cuando proceda, los equipos de conmutación o encaminamiento y demás recursos que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes terrestres fijas (de conmutación de circuitos y de paquetes, incluida internet) y móviles, sistemas de tendido eléctrico, en la medida en que se utilicen para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada».

⁽¹²⁴⁾ Véase el apartado 115 de la sentencia en los asuntos acumulados T-37/15 y T-38/15, Abertis Telecom Terrestre, SA y Telecom Castilla-La Mancha, SA / Comisión Europea.

- (201) Las autoridades vascas alegan que la encomienda de la prestación de este servicio de interés económico general a Itelazpi se incluye explícitamente en los convenios celebrados entre el Gobierno Vasco, EUDEL (Asociación de Municipios Vascos) y las tres Diputaciones Forales vascas.
- (202) En los convenios, la Administración vasca reconoce que valores como el acceso universal a la información y a la pluralidad informativa demandan la universalización del servicio de televisión en abierto, y se compromete a salvaguardar estos valores extendiendo la cobertura de los múltiplex estatales ⁽¹²⁵⁾. No obstante, ninguna disposición de los convenios sugiere realmente que la explotación de la red terrestre se considere servicio público. Por consiguiente, la Comisión estima que la redacción de dichos convenios no basta para definir el alcance de la misión de servicio público y, partiendo de este argumento, no puede alegarse que la transmisión a través de la red terrestre sea un servicio público.
- (203) Como se ha explicado en el considerando (196), en sus recursos de anulación de la Decisión de 2013, varias partes alegaron que la explotación de la red digital terrestre había sido atribuida como SIEG por un acto oficial de una determinada comunidad autónoma y pusieron en conocimiento de la Comisión los documentos pertinentes. Tras examinar estos documentos durante el procedimiento judicial, el Tribunal General confirmó la opinión de la Comisión de que ninguno de esos documentos constituía el acto de atribución requerido ⁽¹²⁶⁾. Las sentencias citadas del Tribunal General han sido confirmadas por el Tribunal de Justicia ⁽¹²⁷⁾.
- (204) Por tanto, se concluye que, con arreglo a la legislación española, la explotación de las redes terrestres no tiene rango de servicio público. Esta conclusión ha sido confirmada por el Tribunal General en los asuntos T-462/13 ⁽¹²⁸⁾, T-465/13 ⁽¹²⁹⁾, T-487/13 ⁽¹³⁰⁾, T-541/13 ⁽¹³¹⁾ y T-461/13 ⁽¹³²⁾. Además, el Tribunal de Justicia confirmó dichas sentencias en los asuntos acumulados C-66/16 P a C-69/16 ⁽¹³³⁾ y en el asunto C-81/16 ⁽¹³⁴⁾.
- (205) Como consecuencia de ello, no se ha acreditado que se haya cumplido la primera condición de la sentencia *Altmark*. El incumplimiento del primer criterio *Altmark* en este caso —debido a la falta de una definición clara y precisa del servicio de explotación de una red terrestre como servicio público— ha sido confirmado por varias sentencias del Tribunal General y el Tribunal de Justicia ⁽¹³⁵⁾.
- (206) Los criterios establecidos en la sentencia *Altmark* son acumulativos, es decir, se han de cumplir todos ellos para que la medida no se considere ayuda estatal. Al no cumplirse el primer criterio, la financiación concedida a Itelazpi por las autoridades del País Vasco no cumple los requisitos para ser considerada compensación por la prestación de un servicio de interés económico general. Tal como se explica en el considerando (62), la antedicha evaluación no prejuzga la evaluación de la nueva medida introducida en el País Vasco el 2 de diciembre de 2014 por el Acuerdo en relación al servicio de extensión de cobertura de los canales de televisión estatal en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- (207) En cualquier caso, si la legislación española hubiera declarado la explotación de una red terrestre como un servicio público (lo que no ha hecho), ello constituiría un error manifiesto, como se explica a continuación.
- (208) Según jurisprudencia reiterada, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación para definir lo que consideran SIEG, y la definición de tales servicios por un Estado miembro solo puede ser cuestionada por la Comisión en caso de error manifiesto.

⁽¹²⁵⁾ Apartados 6 y 7 y cláusula 5.ª de los convenios.

⁽¹²⁶⁾ Véanse los apartados 62 a 72 de la sentencia en el asunto T-462/13; apartados 60 a 73 de la sentencia en el asunto T-465/13; apartados 102 a 115 de la sentencia en el asunto T-487/13; apartados 84 a 95 de la sentencia en el asunto T-541/13; apartados 66 a 71 de la sentencia en el asunto T-461/13. Por otra parte, en todas las sentencias antes citadas, el Tribunal General dictaminó que la Ley 11/1998 y la Ley 32/2003 no definían los servicios de transmisión para la radiodifusión televisiva como SIEG.

⁽¹²⁷⁾ Véanse sentencia en los asuntos acumulados C-66/16 P y C-69/16 P; sentencia en el asunto C-81/16.

⁽¹²⁸⁾ Véanse los apartados 55 a 79 de la sentencia en el asunto T-462/13.

⁽¹²⁹⁾ Véanse los apartados 55 a 80 de la sentencia en el asunto T-465/13.

⁽¹³⁰⁾ Véanse los apartados 89 a 119 de la sentencia en el asunto T-487/13.

⁽¹³¹⁾ Véanse los apartados 65 a 95 de la sentencia en el asunto T-541/13.

⁽¹³²⁾ Véanse los apartados 53 a 78 de la sentencia en el asunto T-461/13.

⁽¹³³⁾ Véanse los apartados 67 a 76 de la sentencia en los asuntos acumulados C-66 P a C-69/16 P.

⁽¹³⁴⁾ Véanse los apartados 38 a 54 de la sentencia en el asunto C-81/16.

⁽¹³⁵⁾ Véanse las sentencias en los asuntos T-451/13 (apartados 65-110); T-461/13 (apartados 53-78); T-462/13 (apartados 55-79); T-465/13 (apartados 55-80); T-487/13 (apartados 89-119); C-81/16 (apartados 38-54); asuntos acumulados C-66/16 P a C-69/16 P (apartados 67-76).

- (209) Sin embargo, la facultad de un Estado miembro para definir los SIEG no es ilimitada y no puede ejercerse de forma arbitraria con el único fin de sustraer a un sector concreto de la aplicación de las normas sobre competencia. Asimismo, el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros para definir los SIEG no puede ejercerse de forma contraria a los principios generales del Derecho de la Unión, como el principio de igualdad de trato ⁽¹³⁶⁾.
- (210) El principio de igualdad de trato está garantizado por lo que respecta a las redes de radiodifusión que explotan servicios aplicando el principio de neutralidad tecnológica, sin que ello signifique que la selección de una tecnología específica para los servicios de explotación de redes de radiodifusión implique, en cualquier caso, un error manifiesto ⁽¹³⁷⁾.
- (211) Como se explica en el considerando (176), las distintas plataformas que no son terrestres, en particular las satelitales, pueden prestar servicios para la emisión de señales de televisión en la zona II.
- (212) En estas circunstancias, no es posible considerar que las plataformas terrestres sean esenciales para la emisión de señales de televisión sin vulnerar el principio de neutralidad tecnológica ⁽¹³⁸⁾.
- (213) La posible definición de la explotación de una plataforma terrestre como SIEG tendría que estar debidamente justificada para no infringir el principio de igualdad de trato y no implicar una discriminación para otras plataformas.
- (214) A este respecto, cabe recordar que, en el momento en que las autoridades autonómicas llevaron a cabo la extensión de la cobertura, podían optar entre organizar una licitación tecnológicamente neutra o seleccionar una tecnología determinada, si estuviera justificado sobre la base de la información disponible en ese momento.
- (215) Como se explica en los considerandos (254) a (264), ninguno de los estudios de costes facilitados por las autoridades españolas y los beneficiarios de la ayuda fue elaborado *ex ante* por un experto independiente ni demostró que la tecnología vía satélite fuera claramente más cara o no cumpliera los requisitos cualitativos esenciales para la extensión de la cobertura en la zona II.
- (216) Además, como ya se ha mencionado y explicado en detalle en el considerando (176), no hay requisitos técnicos imperativos que excluyan la tecnología vía satélite de la extensión de la cobertura en la zona II.
- (217) En cualquier caso, tal como se explica en los considerandos (198) a (204), no ha habido ningún acto de atribución de la autoridad pública que encomiende a los operadores de la plataforma terrestre una misión de SIEG e incluya un mandato de servicio público y una definición clara de las tareas y las obligaciones conexas.
- (218) Habida cuenta de lo anterior, y a pesar de la amplia facultad discrecional de que disponen los Estados miembros para definir lo que consideran servicios de interés económico general, si la legislación española hubiera declarado la explotación de una red terrestre como un servicio público (lo que no ha hecho), ello contravendría el principio de igualdad de trato y constituiría, por tanto, un error manifiesto.

Cuarta condición Altmarek: Garantizar el menor coste para el interés general

- (219) A falta de una licitación, el cuarto criterio *Altmarek* requiere que el nivel de compensación necesaria se calcule en función de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en medios de transporte para satisfacer las exigencias de servicio público requeridas habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones. Con este fin, deben tenerse en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de las obligaciones.

⁽¹³⁶⁾ Véase la sentencia en el asunto C-390/06, apartado 51.

⁽¹³⁷⁾ Véase la sentencia en el asunto T-37/15, apartados 123 y 124.

⁽¹³⁸⁾ Véase el apartado 123 de la sentencia en el asunto T-37/15.

- (220) En las comunidades autónomas en las que se organizó una licitación pública para la extensión de la cobertura y dicha convocatoria no respetaba el principio de neutralidad tecnológica y, en particular, no estaba justificada por ninguna comparación previa de los costes, no puede considerarse que dicho procedimiento el cuarto criterio *Altmark*. Una licitación que, sin ningún motivo válido, impide la participación de determinados operadores interesados no puede considerarse abierta, transparente y no discriminatoria ⁽¹³⁹⁾. Dado que las licitaciones estaban hechas a medida para operadores terrestres, otros operadores de plataforma —que podrían haber llevado a cabo la extensión de la cobertura— se consideraron automáticamente excluidos del procedimiento. Por consiguiente, la Comisión concluye que, en las zonas en las que se organizó una licitación pública infringiendo el principio de neutralidad tecnológica, no puede considerarse que se haya cumplido el cuarto requisito *Altmark* por la existencia de una licitación.
- (221) En el caso del País Vasco, en donde no hubo licitación, las autoridades vascas alegan que se cumple el criterio porque la propia Itelazpi es una empresa bien gestionada y adecuadamente equipada para llevar a cabo las actividades requeridas. Basándose en una comparación de costes, las autoridades vascas concluyen que la infraestructura satelital habría sido más cara que mejorar la red terrestre de Itelazpi ⁽¹⁴⁰⁾. Sin embargo, para cumplir el cuarto criterio *Altmark*, una comparación con la tecnología satelital no es suficiente para establecer que Itelazpi sea eficiente. También podría haber otros operadores terrestres que hubieran podido prestar este servicio a menor coste.
- (222) Habida cuenta de lo anteriormente expuesto, se concluye que en el caso del País Vasco tampoco se ha cumplido el cuarto criterio de la sentencia *Altmark*. Dado que estas condiciones son acumulativas, no puede considerarse que la financiación concedida por el Gobierno Vasco a Itelazpi no constituya ayuda estatal porque cumple las condiciones para que se califique de compensación por la prestación de un servicio de interés económico general.
- (223) Por lo que se refiere a los demás casos en que no hubo ninguna licitación, las autoridades españolas no han facilitado ningún análisis de los costes en que habría incurrido una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada para cumplir los requisitos de servicio público.

6.2.1.5. Falseamiento de la competencia

- (224) España y Abertis alegan que la TDT y la tecnología satelital son dos mercados distintos. La TDT es la plataforma principal para la televisión terrestre en abierto, mientras que el número de operadores en el mercado nacional viene determinado por el número de licencias concedidas por el Gobierno español. Los canales de televisión terrestre en abierto se financian con la publicidad. En cuanto a la televisión por satélite, se puede acceder a un gran número de canales en la única plataforma de televisión de pago de España, de la que Astra es el operador de red. Estos canales se financian mediante abonos, por lo general para un paquete de canales. Las autoridades españolas subrayan, además, que en España el coste de la distribución vía satélite para los radiodifusores es mucho más elevado que el de la radiodifusión terrestre, por lo que los radiodifusores en abierto, incluidos los regionales y locales, no están interesados en migrar a esta plataforma.
- (225) Por diversas razones se concluye que las plataformas terrestre y vía satélite operan en el mismo mercado.
- (226) En primer lugar, en 2008 Astra compitió por la extensión de la cobertura de televisión digital en Cantabria y ganó la licitación. En 2008, Astra mantuvo una serie de reuniones con las comunidades autónomas a las que presentó su oferta de emitir canales de televisión digital que hasta entonces se emitían a través de la plataforma terrestre. A pesar de que las autoridades rescindieron posteriormente el contrato con Cantabria, el interés del operador de satélite en prestar servicios en competencia con la plataforma terrestre sugiere que existe la posibilidad de que los operadores de satélite presten servicios similares.

⁽¹³⁹⁾ Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general (DO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

⁽¹⁴⁰⁾ Itelazpi no había presentado elementos en apoyo de su alegación.

- (227) En segundo lugar, el operador de satélite Hispasat (filial de Abertis) presta servicios en algunas partes de la zona II ⁽¹⁴¹⁾, y la plataforma satelital se utiliza exclusivamente en la zona III. Otros Estados miembros también usan servicios de satélite para abarcar las zonas más remotas de su país con los canales en abierto ⁽¹⁴²⁾.
- (228) En tercer lugar, varios canales públicos y privados que se distribuyen a través de la plataforma terrestre y llegan a todo el país se emiten a través de plataformas satelitales, incluida la propia Astra ⁽¹⁴³⁾.
- (229) En cuarto lugar, por lo que se refiere a los canales autonómicos, algunos de ellos están disponibles o estaban disponibles en el pasado reciente vía satélite. Esto contradice la afirmación de que los radiodifusores autonómicos no están interesados en el satélite.
- (230) En quinto lugar, la Comisión señala también el argumento de Astra relativo a la capacidad del satélite para ofrecer 1 380 canales y delimitarlos geográficamente. Astra asegura que no hay límites para que la plataforma satelital difunda tal número de canales. Además, la cifra de 1 380 canales regionales parece estar inflada. Aunque este es el número máximo de frecuencias de que se dispone en toda España para los canales nacionales, regionales y locales, el número de licencias que se concedieron fue de hecho muy inferior (véase la nota a pie de página 24). Por otra parte, no todos los radiodifusores a los que se concedió una licencia emiten realmente en las frecuencias asignadas.
- (231) En sexto lugar, algunos radiodifusores han manifestado una preferencia por la transmisión terrestre porque han adquirido derechos para emitir contenidos exclusivamente para la plataforma terrestre. Ello no implica, sin embargo, que existan mercados distintos para la transmisión terrestre y la satelital. Del mismo modo que han adquirido derechos para la plataforma terrestre, en caso necesario podrían hacer lo mismo para la satelital. Además, si se selecciona una plataforma satelital mediante una licitación pública, como en el caso de la zona III, podría imponerse a los radiodifusores una «obligación de transmisión». Por otra parte, de conformidad con el artículo 31 de la Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual, los licenciatarios de los servicios de comunicación audiovisual están obligados a negociar la venta de sus principales canales de radiodifusión a prestadores de servicios de radiodifusión con independencia de la tecnología que utilicen. Los radiodifusores tienen la obligación de negociar con los operadores de plataformas, y cualquier litigio derivado de tales negociaciones puede someterse a la CNMC [véase el considerando (184)].
- (232) Por último, según datos de mayo de 2010 ⁽¹⁴⁴⁾, la cobertura de la TDT en España alcanza al 98,85 % de la población, mientras que solo el 93,5 % de los hogares ve la televisión a través de la plataforma terrestre. Ello quiere decir que el 5 % de los hogares dispone de acceso a la TDT, pero prefiere no utilizarlo, ya que la mayoría de ellos están abonados a la televisión de pago vía satélite.
- (233) En conclusión, habida cuenta de que las plataformas de radiodifusión vía satélite y terrestre compiten entre sí, la medida destinada a la instalación y a la explotación y el mantenimiento de la TDT en la zona II implica el falseamiento de la competencia entre las dos plataformas. Se ha de señalar que otras plataformas, especialmente la televisión por internet, se encuentran discriminadas como consecuencia de la medida. A pesar de que la banda ancha aún no ha llegado a la totalidad de la zona II, es muy probable que en el futuro amplíe su cobertura de forma significativa.

6.2.1.6. Efecto sobre el comercio

- (234) La medida incide en el comercio dentro de la Unión. Según la jurisprudencia de los tribunales de la Unión, cuando «una ayuda económica otorgada por un Estado o utilizando fondos estatales refuerza la posición de ciertas empresas frente a otras que compiten con ellas en los intercambios comerciales intracomunitarios, procede considerar que la ayuda influye sobre dichos intercambios» ⁽¹⁴⁵⁾.
- (235) Los operadores de red operan en un sector en el que se producen intercambios entre los Estados miembros. Abertis forma parte de un grupo internacional de empresas que compite en el mercado intracomunitario, al igual que el denunciante, Astra. Por tanto, la medida destinada a la instalación y a la explotación y mantenimiento de la TDT en la zona II afecta al comercio entre los Estados miembros.

⁽¹⁴¹⁾ Hispasat presta estos servicios en apoyo de la red de TDT en la zona II.

⁽¹⁴²⁾ Por ejemplo, Francia.

⁽¹⁴³⁾ Por ejemplo, Antena 3, Cuatro, Telecinco, La Sexta, La Siete, Teledeporte, TVE, La2 y Canal 24 horas.

⁽¹⁴⁴⁾ Análisis del mercado de la televisión presentado por España en la notificación de la medida: Compensación por daños y perjuicios por la liberalización del dividendo digital en España, SA.32619 (2011/N).

⁽¹⁴⁵⁾ T-55/99 Confederación Española de Transporte de Mercancías (CETM) / Comisión de las Comunidades Europeas, ECLI:EU:T:2000:223.

6.2.2. Conclusiones sobre la existencia de ayuda

- (236) Habida cuenta de los argumentos anteriormente expuestos, la Comisión considera que la medida reúne los criterios consagrados en el artículo 107, apartado 1, del TFUE. En estas circunstancias, la medida ha de ser considerada ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

6.3. Evaluación de la compatibilidad

6.3.1. Consideraciones generales

- (237) La Comisión apoya activamente la transición de la radiodifusión analógica a la digital. Las ventajas de la transición digital fueron puestas de relieve en el Plan de Acción eEurope 2005 y en las dos Comunicaciones relativas a la transición a la tecnología digital ⁽¹⁴⁶⁾. La Comisión también reconoce que la transición a la tecnología digital podría sufrir retrasos si se dejara enteramente al albur de las fuerzas de mercado.
- (238) Los Estados miembros pueden utilizar las ayudas para colmar alguna deficiencia de mercado específica o garantizar la cohesión social o regional ⁽¹⁴⁷⁾. No obstante, debe probarse en cada caso que las ayudas previstas son el medio adecuado de tratar el problema, que se limitan al mínimo necesario y que no falsean indebidamente la competencia. De modo análogo, la Comunicación relativa a la transición establece que, en el ámbito específico de la digitalización, la intervención pública estaría justificada siempre que se dieran dos condiciones: en primer lugar, la presencia de intereses generales; y, en segundo lugar, la existencia de una deficiencia del mercado, es decir, si las fuerzas de mercado por sí solas no pueden garantizar el bienestar colectivo. Asimismo, especifica que, en cualquier caso, la intervención pública debe ir respaldada por un análisis de mercado sólido.
- (239) La Comunicación relativa a la transición también indica que la transición a la radiodifusión digital representa un enorme desafío industrial que ha de liderar el mercado. Por norma, cada red debe competir con sus propios medios. Con el fin de preservar este principio, cualquier intervención pública debe tratar de ser neutra desde el punto de vista tecnológico. Se pueden considerar como únicas excepciones a este principio las intervenciones cuya finalidad sea corregir deficiencias del mercado o eliminar un desequilibrio y que, al mismo tiempo, sean un medio adecuado, necesario y proporcionado para corregir ese problema.
- (240) Si se dejara que el mercado siguiera su curso, y habida cuenta de su desfavorecida situación social, existe el riesgo de que no todas las capas de la población puedan beneficiarse de las ventajas de la televisión digital. Con respecto a este problema de la cohesión social, es posible que los Estados miembros quieran asegurarse de que todos los ciudadanos disponen de acceso a la televisión digital una vez que cese la emisión de televisión en analógico. Dado que la conversión digital acarrea costes para los consumidores y exige un cambio de hábitos, cabe también que los Estados miembros deseen ayudar especialmente a los grupos desfavorecidos de la sociedad, como ancianos, hogares de renta baja o personas que vivan en regiones periféricas.

⁽¹⁴⁶⁾ COM(2002) 263 final, «eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos»; COM(2003) 541 final, «Comunicación de la Comisión sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico)»; y COM(2005) 204 final, «Comunicación sobre la aceleración de la transición de la radiodifusión analógica a la digital».

⁽¹⁴⁷⁾ Véase el documento «Menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos: programa de trabajo para la reforma de las ayudas estatales 2005 – 2009», COM(2005) 107 final.

- (241) En varias Decisiones de ayudas estatales, basadas en las Comunicaciones relativas a la transición a la tecnología digital, la Comisión aplicó las normas sobre ayudas estatales en este sector ⁽¹⁴⁸⁾. Los Estados miembros disponen de varias posibilidades para otorgar financiación pública destinada a la transición con el fin de garantizar que todas las zonas geográficas sigan gozando de la cobertura de televisión adecuada. Ello incluye financiar la instalación de una red de transmisión en zonas en las que, de otra manera, la recepción televisiva sería insuficiente ⁽¹⁴⁹⁾. No obstante, esta financiación solo puede concederse si no implica un falseamiento innecesario entre tecnologías o empresas y si se limita al mínimo necesario.

6.3.2. Base jurídica para evaluar la compatibilidad de la medida prevista

- (242) Las autoridades españolas han invocado los artículos 107, apartado 3, letra c), y 106, apartado 2, del TFUE para justificar la medida en el supuesto de que se concluya que constituye ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE. A continuación, la Comisión evalúa la compatibilidad de la medida teniendo en cuenta estas disposiciones y las consideraciones generales anteriormente expuestas.

6.3.3. Artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE

- (243) Para que la ayuda sea compatible con lo dispuesto en el artículo 107, apartado 3, letra c), la Comisión sopesa los efectos positivos y negativos de la ayuda. Al aplicar el examen de ponderación, la Comisión evalúa las siguientes cuestiones:

- 1) ¿Tiene la medida de ayuda un objetivo de interés común bien definido?
- 2) ¿Está la ayuda concebida de manera que permita alcanzar el objetivo de interés común, esto es, se orienta la ayuda propuesta a resolver la deficiencia del mercado o a otro objetivo? En particular:
 - a) ¿Es la medida de ayuda un instrumento apropiado, es decir, hay otros instrumentos mejor situados?
 - b) ¿Hay un efecto incentivador, es decir, cambia la ayuda la conducta de empresas?
 - c) ¿Es la medida de ayuda proporcionada o, en otras palabras, podría el mismo cambio de conducta obtenerse con menos ayuda?
- 3) ¿Son limitados los falseamientos de la competencia y el efecto sobre el comercio de modo que el balance general sea positivo?

6.3.3.1. Objetivo de interés común

- (244) El régimen de ayudas pretende acelerar el proceso de conversión a la tecnología digital en España y garantizar la continuidad de la recepción de la señal de televisión para los residentes de determinadas zonas remotas y rurales. A este respecto, el objetivo de la medida es que las personas que residen en esas zonas puedan ver la televisión. El acceso a los medios de comunicación, incluidas las emisiones de televisión, es importante para que los ciudadanos ejerzan su derecho constitucional al acceso a la información. La Comisión ha reconocido la importancia y los beneficios que aporta la emisión digital en el Plan de Acción eEurope 2005 ⁽¹⁵⁰⁾ y en sus dos Comunicaciones sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital ⁽¹⁵¹⁾. Por otra parte, en su Comunicación «i2010 - Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo» ⁽¹⁵²⁾, la Comisión señaló que la conversión prevista de la televisión analógica terrestre antes de 2012 mejorará el acceso al espectro en Europa. Como la radiodifusión digital utiliza el espectro con mayor eficiencia, libera capacidad de espectro para otros usuarios, como los nuevos servicios de radiodifusión y de telefonía móvil, lo que a su vez estimula la innovación y el crecimiento en las industrias de la televisión y las comunicaciones electrónicas.

⁽¹⁴⁸⁾ Véase, en particular, N622/03 Digitalisierungsfonds, Austria (DO C 228 de 17.9.2005, p. 12); Decisión 2006/513/CE de la Comisión, de 9 de noviembre de 2005, relativa a la ayuda estatal concedida por la República Federal de Alemania a favor de la introducción de la televisión digital terrenal (DVB-T) en Berlín-Brandenburg (DO L 200 de 22.7.2006, p. 14); Decisión 2007/258/CE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2006, relativa a la medida C 24/2004 (ex NN 35/2004) adoptada por Suecia para la introducción de la televisión digital terrestre (DO L 112 de 30.4.2007, p. 77); Decisión 2007/374/CE de la Comisión, de 24 de enero de 2007, relativa a la ayuda estatal C 52/2005 (ex NN 88/2005, ex CP 101/2004) ejecutada por la República Italiana para la adquisición de descodificadores digitales (DO L 147 de 8.6.2007, p. 1); N270/06 Subvenciones para los descodificadores digitales con API, Italia (DO C 80 de 13.4.2007, p. 3); N107/07 Subvenciones a IdTV, Italia (DO C 246 de 20.10.2007); Decisión 2008/708/CE de la Comisión, de 23 de octubre de 2007, relativa a la ayuda estatal C 34/06 (ex N 29/05 y ex CP 13/04), que la República Federal de Alemania tiene intención de conceder para la introducción de la televisión digital terrestre (DVB-T) en Renania del Norte-Westfalia (DO L 236 de 3.9.2008, p. 10); SA.28685: Captación de Televisión Digital en Cantabria, España (DO C 119 de 24.4. 2012).

⁽¹⁴⁹⁾ Decisión 2006/513/CE, considerando 132.

⁽¹⁵⁰⁾ COM(2002) 263 final, «eEurope 2005: Una sociedad de la información para todos».

⁽¹⁵¹⁾ COM(2003) 541 final, «Comunicación de la Comisión sobre la transición de la radiodifusión analógica a la digital (de la conversión al sistema digital al cierre del analógico)», y COM(2005) 204 final, «Comunicación de la Comisión sobre la aceleración de la transición de la radiodifusión analógica a la digital».

⁽¹⁵²⁾ COM(2005) 541 final, 1 de junio de 2005.

(245) Por consiguiente, se concluye que la medida va dirigida a lograr un objetivo bien definido de interés común.

6.3.3.2. Ayuda bien definida

Deficiencia del mercado

(246) Como afirmaron las autoridades españolas, hay coincidencia generalizada en el riesgo de que no todas las capas de la población puedan beneficiarse de las ventajas de la televisión digital (problema de la cohesión social y regional). Podría haber una deficiencia del mercado si los operadores de mercado no toman suficientemente en consideración los efectos positivos de la conversión digital en la sociedad en su conjunto porque no cuentan con los incentivos económicos para ello (externalidades positivas). Además, con respecto a la cohesión social, es posible que los Estados miembros quieran garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a la televisión digital una vez que cesen las emisiones en analógico, por lo que también pueden plantearse la adopción de medidas para garantizar que todas las zonas geográficas siguen contando con una cobertura de televisión apropiada.

(247) En la Decisión de incoación, la Comisión reconoció la existencia de una deficiencia del mercado por el hecho de que los radiodifusores no están dispuestos a soportar costes adicionales por una extensión de la cobertura que exceda de sus obligaciones legales. Además, ni las plataformas satelitales ni los hogares han llevado a cabo inversiones que garanticen la recepción de los canales digitales vía satélite por parte de todos los habitantes de la zona II. Por consiguiente, la Comisión reconoce que las personas cuya residencia habitual se encuentre en una zona rural pueden quedar totalmente excluidas de la recepción de la señal de televisión digital en abierto si la cobertura digital queda completamente al albur de las fuerzas del mercado y que la intervención pública puede ser beneficiosa mediante el apoyo económico a los particulares.

Neutralidad tecnológica, idoneidad y proporcionalidad de la medida

(248) En los casos de conversión a la tecnología digital, el principio de neutralidad tecnológica se encuentra perfectamente consagrado en varias decisiones de la Comisión ⁽¹⁵³⁾, y ha sido confirmado por el Tribunal General y el Tribunal de Justicia ⁽¹⁵⁴⁾.

(249) La elección de tecnología se debe establecer, por lo general, mediante una licitación tecnológicamente neutra, como se ha hecho en otros Estados miembros ⁽¹⁵⁵⁾. Como se señala en la sección 2.2, la inmensa mayoría de las licitaciones no se han caracterizado por su neutralidad tecnológica, puesto que, explícitamente —mediante la definición del objeto de la licitación— y/o implícitamente —en la descripción de las especificaciones técnicas—, hacen referencia a la tecnología terrestre y la TDT. Solo los operadores de TDT podían cumplir estos requisitos (y solo ellos han participado de hecho en tales licitaciones). Las autoridades españolas alegan que las referencias en las licitaciones a la TDT o las especificaciones relativas al equipo y los centros emisores de TDT no significan que el uso de tales centros fuese obligatorio para los licitadores. Estas referencias no pueden interpretarse razonablemente de la forma indicada por las autoridades españolas.

(250) En primer lugar, según el Estudio de Itelazpi de 2019, la política del Gobierno español había impuesto una restricción en la zona II, por la que se requería el uso de la TDT. El Estudio de Itelazpi de 2019 indica que, con el fin de explotar otra tecnología, los Gobiernos autonómicos tendrían que haber negociado con el Gobierno central la eliminación de esta restricción en la zona II ⁽¹⁵⁶⁾. Ningún Gobierno autonómico ha intentado negociar dicha eliminación.

⁽¹⁵³⁾ Véase la nota a pie de página 148.

⁽¹⁵⁴⁾ Asuntos T-8/06 - FAB Fernsehen aus Berlin GmbH / Comisión, Sentencia de 6 de octubre de 2009 (apartados 70-84), ECLI:EU:T:2009:386; C-544/09 P - Alemania / Comisión, sentencia de 15 de septiembre de 2011 (apartados 77-83), ECLI:EU:C:2011:584; T-177/07, Mediaset SpA / Comisión, sentencia de 15 de junio de 2010 (apartado 109), ECLI:EU:T:2010:233; y C-403/10 P - Mediaset SpA / Comisión, sentencia de 28 de julio de 2011 (apartados 100-108), ECLI:EU:C:2011:533. Véanse también las sentencias en los asuntos T-462/13 (apartados 102-139), T-465/13 (apartados 94-117), T-487/13 (apartados 128-140), T-541/13 (apartados 119-129) y T-461/13 (apartados 94-112), que fueron confirmadas por el Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados C-66/16 P a C-69/16 y en el asunto C-81/16. Véase también la sentencia en el asunto T-808/14 (apartados 139-149) y la sentencia en los asuntos acumulados T-37/15 y T-38/15 (apartados 157-166), que el Tribunal de Justicia confirmó en los asuntos C-91/17 P, C-92/17 y C-114/17 P.

⁽¹⁵⁵⁾ Véase la nota a pie de página 21.

⁽¹⁵⁶⁾ FII Consulting: Providing Digital Television Services in the Basque Region of Spain (Servicios de Televisión Digital en el País Vasco), páginas 12, 20 y 44 (9 de mayo de 2019). Proporcionado por Itelazpi.

- (251) En segundo lugar, el hecho de que el Gobierno central español favoreciera la tecnología de TDT y las referencias en las licitaciones a la TDT impidieron a los licitadores hacer una oferta basada en otra solución tecnológica. Como se puede ver, el argumento formal del Gobierno español ignora la realidad comercial. Participar en licitaciones consume una gran cantidad de recursos y resulta por lo tanto costoso para los licitadores. Al dividir la intervención en la zona II en varios cientos de licitaciones, los costes se han multiplicado, constituyendo una gran barrera de entrada para cualquier licitador que deseara cubrir toda la zona II. La combinación de intervenciones del Gobierno central en favor de la tecnología de TDT, como se ha explicado en los considerandos (138) y (139), las referencias específicas a la TDT en las licitaciones y la necesidad de tomar parte en cientos de licitaciones diferentes envió, pues, a los demás operadores de plataforma una clara señal de que participar en tales licitaciones no estaría justificado desde un punto de vista comercial. Por consiguiente, se concluye que, en la inmensa mayoría de los casos, estas referencias hicieron imposible que compitieran los operadores de otras plataformas ⁽¹⁵⁷⁾.
- (252) La ventaja de una licitación tecnológicamente neutra es que la entidad que concede la ayuda puede optar entre distintas ofertas, teniendo en cuenta también los posibles descuentos ofrecidos por los licitadores. Por otro lado, puede estar justificado el no recurrir a un procedimiento de licitación de este tipo si un estudio previo demuestra que, teniendo en cuenta todos los posibles descuentos que quepa esperar de los licitadores potenciales, cualquier otra tecnología sería claramente más cara o no satisfaría los requisitos cualitativos esenciales ⁽¹⁵⁸⁾. Dicho estudio de costes debe ser realizado por un experto independiente y cumplir determinados requisitos cualitativos (demostrar una diferencia de costes significativa, presentar unos resultados sólidos y estar basado en datos verificables). En tal caso, las autoridades podrían evitar el coste y la pérdida de tiempo de organizar un procedimiento de licitación ⁽¹⁵⁹⁾.
- (253) Esto se puede afirmar con mayor motivo en el caso que nos ocupa, ya que, en 2008, el operador de satélite Astra había ganado ya la licitación de la Comunidad Autónoma de Cantabria, imponiéndose a otros licitadores (véase el considerando (13)). Dado que esa licitación era tecnológicamente neutra, esto prueba que, en aquellos momentos, la TDT probablemente no gozaba de la ventaja necesaria en términos de costes o de calidad. Además, la tecnología satelital se emplea para la transmisión en toda la zona III y en la zona II como servicio de apoyo a las infraestructuras de la TDT ⁽¹⁶⁰⁾. Esto parece también indicar que, en principio, la tecnología satelital es apropiada para la transmisión de la señal de televisión en la zona II.
- (254) En vista de los datos que contradicen la presunción de que la tecnología TDT gozaría de una clara ventaja en términos de costes, un estudio de costes en apoyo de una decisión que favorece una solución tecnológica evitando celebrar una licitación tecnológicamente neutra debería ser particularmente inequívoco. Debería cumplir, como mínimo, las cinco condiciones acumulativas siguientes: 1) El estudio debe llevarse a cabo *ex ante* ⁽¹⁶¹⁾; 2) debe ser realizado por un experto independiente; 3) debe demostrar una diferencia de costes significativa ⁽¹⁶²⁾, 4) los resultados deben ser sólidos ⁽¹⁶³⁾ y 5) los datos deben ser verificables.

⁽¹⁵⁷⁾ Aunque, en la primera licitación tecnológicamente neutra celebrada en Cantabria, tres consorcios presentaron una oferta sustentada en una solución vía satélite (Castilla-La Mancha Telecom, Telefónica y Astra), ninguna de estas empresas, ni ningún otro operador de plataforma no TDT, volvió a participar en ninguna de las licitaciones posteriores.

⁽¹⁵⁸⁾ Tal estudio sirvió de justificación para optar por una tecnología determinada en un asunto de banda ancha; véase la Decisión N222/2006 de la Comisión — Italia, Ayuda para subsanar la brecha digital en Cerdeña (DO C 68 de 24.03.2007).

⁽¹⁵⁹⁾ El Reino Unido optó por la TDT para la prestación de televisión local a raíz de un estudio previo llevado a cabo por su organismo regulador OFCOM y de una consulta previa de los operadores de mercado. Sobre esta base, la Comisión no insistió en que se llevase a cabo una licitación tecnológicamente neutra. SA.33980 (2012/N), Televisión local en el Reino Unido, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244689/244689_1425664_116_2.pdf.

⁽¹⁶⁰⁾ Por ejemplo, en los casos de Itelazpi y Cellnex, algunos centros de emisión de TDT no pueden recibir señales múltiplex a través de la red terrestre ni recibir señales múltiplex de los satélites Hispasat. Compárese con el Estudio de Itelazpi de 2015, p. 20.

⁽¹⁶¹⁾ Las autoridades solo pueden afirmar que su decisión de renunciar a una licitación tecnológicamente neutra se ha basado en un estudio cuando dicho estudio se haya llevado a cabo antes de optar por una solución tecnológica concreta (*ex ante*).

⁽¹⁶²⁾ Las estimaciones de costes se basan en hipótesis y, por tanto, entrañan incertidumbre. Para justificar la elección *ex ante* de una tecnología, las estimaciones de costes han de ser conservadoras. Han de incluir las posibles reducciones de los costes que puedan conseguir los licitadores potenciales gracias a su posición de mercado o a posibles sinergias. Asimismo, deben reflejar los posibles descuentos que pueda ofrecer un licitador para entrar en un nuevo mercado.

⁽¹⁶³⁾ La comparación de costes es sólida si los resultados globales no cambian en caso de que las hipótesis subyacentes varíen dentro de un intervalo razonable.

- (255) Durante la investigación, las autoridades españolas han presentado diversos estudios de costes que supuestamente demuestran que el uso de tecnología de TDT sería menos costoso que el uso de tecnología vía satélite. Todas estas comparaciones de costes adolecen de centrarse solo en el coste de instalación. La mayoría de ellas no tienen en cuenta en absoluto los costes de explotación y mantenimiento. Sin embargo, tras el despliegue de la TDT, ha quedado claro que el uso de esta última tecnología ha producido gastos significativos de explotación y mantenimiento que las autoridades españolas han financiado (hasta la fecha) mediante la concesión de una ayuda continua de explotación y mantenimiento a los operadores de TDT. Una comparación de costes de las diferentes tecnologías debe tener en cuenta todos los costes pertinentes, es decir, incluidos también los gastos de explotación y mantenimiento.
- (256) El Estudio *ex ante* de España de 2007, que se aborda en el considerando (101), no demuestra suficientemente la superioridad de la plataforma terrestre frente a la satelital. Al contrario, el estudio concluye que la elección de una solución tecnológica determinada para la extensión de la cobertura debe ser analizada para cada región en concreto, teniendo en cuenta sus peculiaridades topográficas y demográficas. Esta conclusión aboga más bien por la necesidad de llevar a cabo una licitación tecnológicamente neutra para determinar qué plataforma es la más adecuada. El Tribunal General confirmó que el Estudio de España de 2007 no demostraba suficientemente la superioridad de la plataforma terrestre frente a la plataforma satelital. Además, el Tribunal General declaró que el análisis efectuado en el Estudio de España de 2007 no justificaba el incumplimiento del principio de neutralidad tecnológica ⁽¹⁶⁴⁾
- (257) En el transcurso de la investigación, algunas comunidades autónomas presentaron cálculos internos en los que comparaban los costes de utilizar ambas tecnologías para extender la cobertura. Pero, además de la incertidumbre en cuanto a la fecha de estos cálculos ⁽¹⁶⁵⁾, ninguno de ellos presentaba el grado de detalle y solidez suficiente para justificar la elección de la tecnología terrestre para extender la cobertura ⁽¹⁶⁶⁾; y, lo que es más, ninguno fue realizado por un experto independiente. En noviembre de 2010, la Comunidad Autónoma de Galicia informó sobre las reuniones mantenidas con Astra en 2009 y facilitó una comparación de costes que incluía datos aportados por Astra en dichas conversaciones. Esta comparación de costes ha sido objeto del recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de Galicia contra la Decisión de 2013; el Tribunal General no aceptó que estos cálculos justificaran la superioridad de la tecnología terrestre sobre la tecnología satelital ⁽¹⁶⁷⁾. Esta comparación de costes no tiene en cuenta el coste de proporcionar equipos de recepción de TDT a los clientes finales. Estos costes son significativos, ya que el paso a la TDT requiere que cada hogar reciba una antena y un descodificador.
- (258) En relación con los dos estudios de costes presentados por Cellnex (Abertis), cabe decir que se hicieron en 2010, mucho después de que se llevaran a efecto las medidas investigadas. Independientemente de que pudiesen o no considerarse independientes y suficientemente sólidos, el hecho de que sean posteriores a las medidas impugnadas implica que tales estudios no pueden ser citados para apoyar el argumento de que el Gobierno de España no organizara una licitación tecnológicamente neutra. Además, las estimaciones de costes presentadas por Astra, que demuestran que la tecnología vía satélite es más rentable, contradicen los resultados de dichos estudios ⁽¹⁶⁸⁾.

⁽¹⁶⁴⁾ Véanse las sentencias en los asuntos T-461/13 (apartados 118-120), T-462/13 (apartados 113-114), T-465/13 (apartados 104-105), y T-541/13 (apartados 132-133).

⁽¹⁶⁵⁾ Los cálculos internos no tienen fecha y pueden muy bien haberse realizado *ex post*. Fueron facilitados a la Comisión mucho después de que se iniciara la investigación y varios años después de la entrada en vigor de la medida (a saber, Galicia en 2010, Navarra, Madrid, La Rioja y Valencia en 2011, y Aragón en 2012).

⁽¹⁶⁶⁾ Murcia ofrece una comparación de costes a fecha de 15 de octubre de 2008 que supuestamente demuestra que, en comparación con la TDT, los costes del despliegue de la tecnología vía satélite son superiores en un 70 % para el municipio y en un 100 % para los ciudadanos. Sin embargo, la comparación de costes no es verificable, ya que no proporciona anexos con datos y cálculos. La comparación no tiene en cuenta que en una licitación (como en el caso de Cantabria), un operador satelital puede ofrecer descuentos, ni que, en el caso de la tecnología de TDT, aparte de los costes de instalación, existen costes de explotación y mantenimiento significativos.

⁽¹⁶⁷⁾ Véase el razonamiento del Tribunal General en el asunto T-463/13, Comunidad Autónoma de Galicia / Comisión, apartados 128-129.

⁽¹⁶⁸⁾ El escrito presentado por Itelazpi el 13 de junio 2019 reconoce los estudios de costes de Astra. En él se afirma que estos estudios adolecían de varios defectos, pero no se explica cuáles eran esos defectos ni en qué medida estos serían decisivos para las conclusiones generales de Astra. En su escrito de 13 de junio de 2019, Cellnex Telecom critica más pormenorizadamente varias de las hipótesis de costes de Astra (páginas 24 a 26). Dado que la Comisión no se basa particularmente en un informe concreto, las mismas no se discuten en detalle.

- (259) Las autoridades españolas presentaron otro estudio el 8 de noviembre de 2012, esto es, más de cuatro años después de que el Gobierno español hubiera puesto en marcha la ayuda para la infraestructura de TDT ⁽¹⁶⁹⁾ («Estudio de España de 2012»). La Comisión señala que el Estudio de España de 2012 fue presentado en el contexto de otro asunto ⁽¹⁷⁰⁾ y fue registrado en el presente asunto a petición de las autoridades españolas. El estudio compara los costes de adaptación de los equipos de recepción de televisión en cada vivienda, para toda la población española, como consecuencia de la puesta a disposición del «dividendo digital». El Estudio de España de 2012 no es pertinente en este caso, puesto que no se refiere a la extensión de la cobertura de TDT en la zona II ni a ninguno de los costes financiados por la ayuda en cuestión. Por otra parte, la cronología impide que la decisión del Gobierno a favor de la TDT se basara en el Estudio de España de 2012. Además, el Estudio de España de 2012 también tiene la deficiencia de no proporcionar la fuente de los datos utilizados, por lo que estos no son verificables.
- (260) En 2019 —esto es, unos diez años después de que el Gobierno de España hubiese adoptado las medidas de puesta en funcionamiento de la TDT en la zona II— se presentaron nuevos estudios *ex post*. El Estudio de Cataluña evaluó las diferentes tecnologías consideradas para el suministro de televisión digital en la zona II. El estudio está elaborado a partir de datos correspondientes a 2008. El estudio llegó a la conclusión de que las tecnologías más viables eran las terrestres y las tecnologías vía satélite; y que entre estas dos tecnologías la tecnología de TDT era la menos costosa para los ciudadanos.
- (261) El estudio se realizó en 2017, mucho después de que se hubiesen aplicado las medidas investigadas. El hecho de que sea posterior a las medidas impugnadas impide que dicho estudio pueda justificar que el Gobierno de España no organizase una licitación técnicamente neutra. Además, las conclusiones del estudio no son sólidas ⁽¹⁷¹⁾.
- (262) El 13 de junio de 2019, el beneficiario de la ayuda para la TDT de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Itelazpi, presentó dos estudios que supuestamente demostraban que, desde el punto de vista de los costes, la transmisión de señales de televisión digital a través de la red TDT es más eficiente que a través de una red satelital. El primer estudio había sido elaborado para Itelazpi en 2015, mientras que el segundo data de 2019.
- (263) El Estudio de Itelazpi de 2015 hace una estimación de los costes incrementales de la provisión de cobertura para multiplex nacionales mediante las opciones de TDT y satelital (excluyendo los servicios regionales). El estudio excluye los costes comunes de los servicios nacionales y regionales, como la infraestructura de centros existente, los servicios de gestión y otros servicios de apoyo de Itelazpi. Incluye el equipo de transmisión, los descodificadores para los consumidores y las instalaciones de antenas colectivas.
- (264) Cabe también señalar que estos estudios se prepararon mucho tiempo después de que se tomase la decisión efectiva. Por lo tanto, independientemente de la validez de sus resultados, no pueden tomarse como fundamento de la decisión inicial del Gobierno de optar por una tecnología concreta ⁽¹⁷²⁾. Por otra parte, los resultados de los estudios de costes se basan sobre todo en hipótesis subyacentes endebles ⁽¹⁷³⁾. Además, no satisfacen los requisitos de calidad establecidos en el considerando (254) ⁽¹⁷⁴⁾.

⁽¹⁶⁹⁾ Analysis Mason: Evaluación de los costes sobrevenidos de las diferentes tecnologías para poder recibir la cobertura actual del servicio de televisión tras la liberación del dividendo digital, 20 de septiembre de 2012.

⁽¹⁷⁰⁾ SA.32619 [2012/C (ex 2011/N)] notificada por el Reino de España para la compensación de determinados costes derivados de la liberación del dividendo digital (DO L 361 de 31.12.2016, p. 1).

⁽¹⁷¹⁾ Por ejemplo, el análisis de los costes de instalación en los hogares no es riguroso. El estudio asume que todos los hogares cuentan con casi todo el equipo necesario para acceder a la TDT, pero no a la tecnología satelital. La consecuencia de esta suposición es un aumento de los costes de la tecnología satelital en comparación con los de la TDT. Aunque en el estudio se menciona que el equipo de instalación necesario para ambas tecnologías es similar, en el caso de la TDT el estudio calcula unos costes de tan solo 30 EUR por descodificador, mientras que, en el caso de la tecnología satelital, parte de un coste de 588 EUR. En estos 588 EUR se incluyen 270 EUR para la compra de dos receptores de satélite. La diferencia entre el tratamiento de la TDT y el del satélite se manifiesta también en los cálculos de los costes totales. Para la adaptación de los hogares a la tecnología por satélite se considera un coste superior a 71 millones EUR, mientras que, para la tecnología de TDT, se asume un coste de adaptación cero.

⁽¹⁷²⁾ De hecho, Itelazpi no afirmó que el Gobierno central o el Gobierno regional del País Vasco hubiesen basado su decisión en los datos que contiene este estudio.

⁽¹⁷³⁾ Por ejemplo, los estudios de Itelazpi de 2015 y 2019 asumen que la prestación de servicios por satélite se llevaría a cabo mediante el arrendamiento de la capacidad transpondedora satelital existente de la plataforma satelital y explotaría la propia conexión por satélite. No tienen en cuenta la posibilidad de que, tal como sucedió en la licitación de Cantabria, el propio operador de satélite pueda entrar en el mercado. Por lo tanto, el cálculo está sesgado en detrimento de la tecnología satelital, ya que excluye la posibilidad de descuentos por cantidad o de posibles negociaciones de precios que, normalmente, se producirían en un procedimiento de licitación. En el caso de licitaciones abiertas, como se demuestra en relación con la licitación cántabra, el operador de satélite pudo basar su oferta en un cálculo de los precios completamente distinto. Más concretamente, el cálculo de los costes está sesgado. Por ejemplo, se utilizan los actuales precios de los descodificadores de satélite en el cálculo de los costes del satélite, que son considerablemente más altos que los costes en otros países de la Unión (página 10 del Estudio de Itelazpi de 2015 y página 45 del Estudio de Itelazpi de 2019). Así, se ignora la posibilidad de los descuentos de cantidad de los que podría beneficiarse un operador de satélite si opera en varios Estados miembros.

⁽¹⁷⁴⁾ No es posible verificar los cálculos de costes. En lo que respecta al coste de la TDT, el estudio se remite a los datos internos de Itelazpi. Estos datos no se han adjuntado al estudio. Por lo que se refiere a los costes de satélite, el estudio se remite a Astra, pero no indica dónde ni en qué contexto Astra ha facilitado tales datos.

- (265) En definitiva, el Gobierno de España no llevó a cabo licitaciones tecnológicamente neutras. Su elección de la tecnología de la TDT no se basó en un estudio preliminar independiente y sólido que justificase la no celebración de un procedimiento público de licitación.
- (266) Por tanto, la medida objeto de investigación no se puede considerar apropiada.
- (267) El hecho de que algunos hogares de la zona II reciban canales en abierto vía satélite ⁽¹⁷⁵⁾ demuestra que la tecnología terrestre no siempre es la plataforma más eficiente y apropiada. También se señala que la solución satelital se ha utilizado en algunos otros Estados miembros ⁽¹⁷⁶⁾.
- (268) Además, el hecho de que Astra compitiera en la licitación tecnológicamente neutra para la extensión de la cobertura de televisión digital en Cantabria y la ganara, sugiere, como mínimo, que la plataforma de satélite puede prestar este servicio ⁽¹⁷⁷⁾.
- (269) Se sigue cuestionando la idoneidad de la medida. Aunque el 3 de abril de 2010 se culminó en España la transición de la televisión analógica a la TDT en la banda de 800 MHz, en 2011 se decidió subastar las frecuencias de banda de 800 MHz. Como resultado de ello, fue preciso transferir emisiones, como muy tarde el 1 de enero de 2014, a otros canales frecuencia inferior a 790 MHz. Como ello generó costes adicionales, el 5 de noviembre de 2011 España notificó dos medidas para los hogares y los radiodifusores con un presupuesto comprendido entre 600 y 800 millones EUR en la zona I. En agosto de 2016, la Comisión determinó que estas medidas constituían una ayuda incompatible ⁽¹⁷⁸⁾. Estos costes no se habrían producido si se hubiera optado por otras plataformas (televisión por internet, cable o satélite).
- (270) Además, se ha señalado que los nuevos servicios móviles (LTE, 4G) utilizan una frecuencia que está próxima al espectro utilizado por la TDT, por lo que podrían interferir con las señales de TDT, de ahí que los hogares necesiten comprar costosos filtros para proteger su señal de TDT de esta interferencia ⁽¹⁷⁹⁾. No puede descartarse que interferencias similares sean un problema más general que socave la idoneidad futura de la radiodifusión terrestre, especialmente en el contexto de una mayor y más amplia instalación de las redes NGA (acceso de nueva generación).
- (271) Las autoridades españolas presentaron otros dos argumentos para explicar por qué la transmisión por satélite sería más cara que la TDT. En primer lugar, en sus acuerdos con determinados proveedores, los radiodifusores tienen restricciones territoriales. Garantizar este acceso condicional sería más caro para la tecnología de satélite. En segundo lugar, alegaban que la tecnología de satélite no estaba equipada para difundir un gran número de canales regionales. Estos argumentos no han quedado acreditados y se contradicen con el hecho de que el contrato de Astra con Cantabria incluía un sistema profesional de acceso condicional. Además, según los cálculos de costes de Astra, la tecnología de satélite seguiría siendo más barata incluso en el caso de que se tuvieran que celebrar convenios distintos con cada una de las regiones españolas. En cuanto a la radiodifusión regional, Astra sostiene que el número de 1 380 canales reconocido por el Gobierno español está muy inflado ⁽¹⁸⁰⁾. Una vez más, según sus propios cálculos, la opción satelital sería más barata aunque se incluyeran los canales regionales y locales.
- (272) Asimismo, hay pruebas de que los Gobiernos autonómicos eran conscientes de que existía una tecnología alternativa a la extensión de la plataforma terrestre. La investigación reveló que, en una fase preliminar del proceso, algunas comunidades autónomas se habían reunido con representantes de Astra. En estas reuniones Astra les había presentado una propuesta de solución satelital que, sin embargo, no fue explorada por los Gobiernos autonómicos.

⁽¹⁷⁵⁾ Hispasat, copropiedad de Abertis y del Estado español, presta sus servicios en algunas comunidades autónomas en partes de la zona II. Por ejemplo, en las Islas Canarias, 16 localidades situadas en la zona II reciben televisión en abierto vía satélite. Lo mismo sucede con unas 9 000 personas en Castilla y León. Dado que Abertis se ocupa del control de los receptores de satélite en todos los centros terrestres y no permite que otros operadores de satélite se interconecten con estos receptores, solo Hispasat puede ofrecer tales servicios de transporte de TDT para alimentar las torres terrestres.

⁽¹⁷⁶⁾ Por ejemplo, Francia, Reino Unido, Italia o Eslovaquia.

⁽¹⁷⁷⁾ Como subrayó la sentencia del Tribunal nacional; véase la nota a pie de página 16.

⁽¹⁷⁸⁾ Véase la Decisión (UE) 2016/2395.

⁽¹⁷⁹⁾ Ofcom, «Second consultation on coexistence of new services in the 800 MHz band with digital terrestrial television» (Segunda consulta sobre la coexistencia de nuevos servicios en la banda de 800 MHz con la televisión digital terrestre), <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/second-coexistence-consultation/>.

⁽¹⁸⁰⁾ Según las estimaciones de Astra, el número total de canales locales que se emiten en la actualidad no supera los 415. Los propios cálculos de la Comisión sugieren que el número de canales declarado por España está un tanto sobrestimado.

(273) Por lo que respecta a la proporcionalidad, al diseñar la intervención para la zona II, habría sido conveniente que el Gobierno central hubiese llevado a cabo una comparación de costes (o licitación) a nivel nacional. Dado que el coste principal de la red de satélite se deriva de su capacidad de satélite, esta plataforma opera con economías de escala significativas ⁽¹⁸¹⁾. Como se deduce de las negociaciones de Astra con los Gobiernos regionales, la empresa ofrecía notables reducciones de precios si varias regiones celebraban un contrato conjuntamente. Por tanto, de haberse llevado a cabo una licitación a nivel nacional, habría cabido esperar reducciones adicionales de precios. En cambio, al adoptar medidas descentralizadas y no armonizadas, a veces incluso a nivel municipal, una tecnología con tales economías de escala quedaba ya en una situación de desventaja considerable. Como consecuencia de ello, se incrementó el importe total de ayuda estatal necesario para prestar servicios de televisión digital a los hogares de la zona II. Aunque corresponde a las autoridades españolas decidir su organización administrativa, al facilitar financiación procedente del Gobierno central, en lugar de insistir en el uso de la TDT, el Gobierno español podría al menos haber animado a las comunidades autónomas a que en sus licitaciones tomaran en consideración las posibles eficiencias de ahorro de costes que podían obtenerse de determinadas plataformas.

(274) En conclusión, la Comisión considera que la medida investigada no cumplía el principio de neutralidad tecnológica. Como se ha explicado anteriormente, la medida no es proporcionada y no es un instrumento apropiado para garantizar la cobertura de canales en abierto a los residentes de la zona II. La conclusión de que la medida no respetaba el principio de neutralidad tecnológica ha sido confirmada por las sentencias en los asuntos T-462/13 ⁽¹⁸²⁾, T-465/13 ⁽¹⁸³⁾, T-487/13 ⁽¹⁸⁴⁾, T-541/13 ⁽¹⁸⁵⁾ y T-461/13 ⁽¹⁸⁶⁾, que fueron confirmadas por el Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados C-66/16 P a C-69/16 P y en el asunto C-81/16 P.

6.3.3.3. Explotación y mantenimiento de la red

(275) Por lo que respecta a la financiación concedida para la explotación y el mantenimiento de las redes subvencionadas tras la finalización de la digitalización y hasta el período indicado en la sección 2.3 (es decir, hasta el momento en que las medidas investigadas hayan sido modificadas), dado que esta es accesoria con respecto a la ayuda para la instalación, no puede ser considerada tecnológicamente neutra. Se ha destinado a la conservación de los centros que emiten la señal a través de la plataforma terrestre. Por tanto, dicha ayuda también es incompatible.

6.3.3.4. Evitar distorsiones innecesarias

(276) Aunque la intervención pública podría estar justificada ante la existencia de determinadas deficiencias del mercado y posibles problemas de cohesión, el modo en que se concibió la medida genera distorsiones innecesarias de la competencia.

6.3.3.5. Conclusión relativa al artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE

(277) Se concluye que la medida investigada, incluida la ayuda en curso, no es un instrumento apropiado, necesario y proporcionado para remediar la deficiencia del mercado constatada.

6.3.4. Artículo 106, apartado 2, del TFUE

(278) La excepción contemplada en el artículo 106, apartado 2, que puede aplicarse a la compensación estatal por los costes de prestar un servicio público, no puede invocarse ni en este caso en general ni en el caso del País Vasco. La Comisión considera que las autoridades nacionales (o autonómicas) han de definir claramente el SIEG y encomendárselo a una empresa determinada. Como se ha evaluado en los considerandos (198) a (204), se estima que ni España ni las autoridades vascas definieron claramente la explotación de una plataforma terrestre como

⁽¹⁸¹⁾ La señal vía satélite puede ser difundida en todo el territorio español. En el caso de la plataforma terrestre, la extensión geográfica requiere en cambio la instalación de nuevos repetidores y/o torres de comunicaciones.

⁽¹⁸²⁾ Véanse los apartados 102-139.

⁽¹⁸³⁾ Véanse los apartados 94-117.

⁽¹⁸⁴⁾ Véanse los apartados 128-140.

⁽¹⁸⁵⁾ Véanse los apartados 119-129.

⁽¹⁸⁶⁾ Véanse los apartados 94-112.

servicio público. Esta conclusión ha sido confirmada por el Tribunal General en los asuntos T-462/13 ⁽¹⁸⁷⁾, T-465/13 ⁽¹⁸⁸⁾, T-487/13 ⁽¹⁸⁹⁾, T-541/13 ⁽¹⁹⁰⁾ y T-461/13 ⁽¹⁹¹⁾. Por otra parte, el Tribunal de Justicia confirmó dichas sentencias en los asuntos acumulados C-66/16 P a C-69/16 ⁽¹⁹²⁾ y en el asunto C-81/16 ⁽¹⁹³⁾.

6.4. Nueva ayuda ilegal

- (279) Abertis sugiere que la instalación de la red de radiodifusión terrestre en la zona II fue financiada casi en su totalidad por las regiones españolas utilizando fondos públicos sobre la base de una legislación que se remonta a 1982, es decir, antes de la fecha de adhesión de España a la Comunidad Económica Europea en 1986. Por consiguiente, en opinión de Abertis, se podría considerar que el régimen forma parte de la financiación pública en curso de la explotación de las redes terrestres locales, por lo que debe ser considerado ayuda existente.
- (280) Si bien la financiación de la extensión de la red terrestre comenzó sin duda a principios de los años ochenta del siglo pasado, por aquel entonces no había radiodifusores privados en el mercado. Por ello, la infraestructura ampliada solo satisfacía las necesidades del radiodifusor público, que, en cualquier caso, tenía la obligación de ofrecer su señal a la mayoría de la población. Además, en ese momento la televisión terrestre era la única plataforma para transmitir la señal de televisión en España. Como consecuencia de ello, la extensión de la única red existente no falseó la competencia con otras plataformas.
- (281) Desde entonces se fueron desarrollando la legislación y la tecnología hasta llegar a nuevas plataformas de radiodifusión y nuevos operadores de mercado, especialmente radiodifusores privados. Habida cuenta de que el beneficiario y las circunstancias generales de la financiación pública han evolucionado sustancialmente, la medida investigada no puede ser considerada una alteración de carácter meramente formal o administrativo, sino más bien una alteración que afecta a la sustancia misma del régimen original, por lo que se ha de considerar un nuevo régimen de ayudas ⁽¹⁹⁴⁾. En cualquier caso, la conversión de la televisión analógica a la digital solo ha sido posible gracias a avances tecnológicos recientes y es, por lo tanto, un fenómeno nuevo. Por consiguiente, las autoridades españolas deberían haber notificado esta nueva ayuda.

6.5. Conclusión

- (282) Se considera que la financiación concedida por España (incluidas las ayudas concedidas por las comunidades autónomas españolas y las corporaciones locales) a los operadores de red terrestre para la actualización y digitalización de su red con el fin de ofrecer canales de televisión en abierto en la zona II constituye ayuda a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE. La ayuda no es compatible con el mercado común en la medida en que no se ha cumplido el criterio de neutralidad tecnológica. Por otra parte, la ayuda no fue notificada a la Comisión ⁽¹⁹⁵⁾ como exige el artículo 108, apartado 3, del TFUE y fue concedida ilegalmente sin autorización de la Comisión. Por todo ello, ha de ser recuperada de los operadores de red terrestre.
- (283) Además, la Comisión considera que también es incompatible la ayuda destinada a la explotación y el mantenimiento de la red digitalizada, concedida, sin mediar licitaciones o en virtud de licitaciones que no eran neutras tecnológicamente, hasta el período indicado en la sección 2.3 (es decir, hasta el momento en que se modificó el régimen investigado). Esta ayuda tampoco fue notificada a la Comisión como exige el artículo 108, apartado 3, del TFUE y fue concedida ilegalmente sin autorización de la Comisión.
- (284) Toda futura ayuda estatal destinada al mantenimiento y la explotación debe ser notificada y ha de respetar el principio de neutralidad tecnológica.

⁽¹⁸⁷⁾ Véanse los apartados 55 a 79 de la sentencia en el asunto T-462/13.

⁽¹⁸⁸⁾ Véanse los apartados 55 a 80 de la sentencia en el asunto T-465/13.

⁽¹⁸⁹⁾ Véanse los apartados 89 a 119 de la sentencia en el asunto T-487/13.

⁽¹⁹⁰⁾ Véanse los apartados 65 a 95 de la sentencia en el asunto T-541/13.

⁽¹⁹¹⁾ Véanse los apartados 53 a 78 de la sentencia en el asunto T-461/13.

⁽¹⁹²⁾ Véanse los apartados 67 a 76 de la sentencia en los asuntos acumulados C-66 P a 69/16 P.

⁽¹⁹³⁾ Véanse los apartados 38 a 54 de la sentencia en el asunto C-81/16.

⁽¹⁹⁴⁾ Asuntos T-195/01 y T-207/01, Gibraltar, ECLI:EU:T:2002:111, apartados 109-111.

⁽¹⁹⁵⁾ Con la excepción de la Región de Murcia, que notificó la medida después de que esta se ejecutase.

7. RECUPERACIÓN

7.1. Necesidad de suprimir la ayuda

- (285) De conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y la jurisprudencia reiterada de los Tribunales de la Unión, la Comisión es competente para decidir si el Estado en cuestión ha de suprimir o modificar la ayuda cuando se haya comprobado que esta es incompatible con el mercado interior ⁽¹⁹⁶⁾. El Tribunal también ha dictaminado reiteradamente que la obligación del Estado miembro de suprimir una ayuda que la Comisión considera incompatible con el mercado interior tiene por objeto restablecer la situación anterior ⁽¹⁹⁷⁾.
- (286) A este respecto, el Tribunal ha establecido que el objetivo se alcanza una vez que el beneficiario ha devuelto los importes concedidos en concepto de ayudas ilegales, perdiendo así la ventaja de que había disfrutado respecto a sus competidores en el mercado interior, y queda restablecida la situación anterior a la concesión de la ayuda ⁽¹⁹⁸⁾.
- (287) Siguiendo esta jurisprudencia, el artículo 16, apartado 1, del Reglamento (UE) 2015/1589 establece que «cuando se adopten decisiones negativas en casos de ayuda ilegal, la Comisión decidirá que el Estado miembro interesado tome todas las medidas necesarias para obtener del beneficiario la recuperación de la ayuda».
- (288) Por tanto, dado que la financiación destinada a la digitalización de la plataforma terrestre y a su posterior mantenimiento y explotación se concedió en incumplimiento del artículo 108, apartado 3, del TFUE, y ha de considerarse ayuda ilegal e incompatible, esta debe recuperarse con el fin de restablecer la situación que existía en el mercado interior antes de su concesión. La recuperación debe cubrir el período que media entre la fecha en que se generó la ventaja para el beneficiario y la recuperación efectiva. El importe que debe recuperarse devenga intereses hasta su recuperación efectiva, que deberán calcularse con arreglo a lo dispuesto en el capítulo V del Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión ⁽¹⁹⁹⁾.

7.2. Beneficiarios de la ayuda estatal y cuantificación de la ayuda

- (289) Los operadores de plataforma son beneficiarios directos cuando reciben directamente fondos para la actualización y extensión de sus redes y para la explotación y el mantenimiento. Cuando la ayuda se abonó a empresas públicas que posteriormente llevaron a cabo licitaciones para la extensión de cobertura, se considera que el operador de plataforma seleccionado es el beneficiario indirecto. La ayuda ilegal e incompatible debe ser recuperada de los operadores de plataforma, sean beneficiarios directos o indirectos.

7.2.1. Clasificación de las licitaciones

- (290) Para ser tecnológicamente neutra, una licitación debe cumplir las dos condiciones acumulativas siguientes: i) que la licitación se refiera explícitamente a la extensión de la cobertura de la televisión digital (y no de la televisión digital terrestre) y ii) que las especificaciones técnicas admitan tecnologías distintas de la terrestre. Una licitación no puede considerarse tecnológicamente neutra si sus especificaciones técnicas exigen la compra o la utilización de equipo para la transmisión o el transporte de la señal de televisión digital terrestre.
- (291) En los casos en los que la ayuda ilegal se concedió tras una licitación tecnológicamente no neutra, el Estado miembro ha de clasificar las licitaciones en la categoría de suministro de equipos de telecomunicación o extensión de cobertura, con arreglo a las condiciones que se especifican a continuación.
- (292) Las licitaciones destinadas a la extensión de la cobertura encomiendan a la empresa adjudicataria la misión de crear (incluso construir) una red de TDT operativa. A tal efecto, entre las tareas necesarias se encuentran el diseño y concepción de la red, el transporte de la señal, la instalación de la red y el suministro del equipo necesario. Las licitaciones para la extensión de la cobertura también incluyen los casos en los que tiene lugar un suministro de equipo y el operador de red tiene derecho a explotarlo, utilizarlo o aprovecharlo, independientemente de la propiedad del equipo. Además, las licitaciones para la extensión de la cobertura suelen incluir contratos accesorios relacionados con la digitalización de los centros de emisión o la construcción de nuevos centros emisores (como, por ejemplo, locales, obras de adaptación, suministro de energía, «mantenimiento estricto», contratos de arrendamiento o estudios de seguridad y salud).

⁽¹⁹⁶⁾ Sentencia de 12 de julio de 1973, Comisión / Alemania, C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, apartado 13.

⁽¹⁹⁷⁾ Sentencia de 21 de marzo de 1990, Bélgica / Comisión, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, apartado 66.

⁽¹⁹⁸⁾ Sentencia de 17 de junio de 1999, Bélgica / Comisión, C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, apartados 64 y 65.

⁽¹⁹⁹⁾ Reglamento (CE) n.º 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 659/1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE (DO L 140 de 30.4.2004, p. 1).

- (293) En las licitaciones destinadas al suministro de equipos, se solicita a la empresa adjudicataria que facilite el equipo necesario para la mejora de la red. A tal fin, entre las tareas necesarias se incluyen el suministro, la instalación y la activación del equipo, y la formación del personal. No se exige la recuperación para estas licitaciones destinadas al suministro de equipos. En otras palabras: los meros suministradores de equipo no están obligados a reembolsar la ayuda. Sin embargo, cuando una licitación da lugar a la digitalización de una red terrestre existente, incluyendo, en su caso, el suministro de equipo que es explotado, utilizado o aprovechado por un operador de red, debe recuperarse la ayuda de dicho operador, ya que tal licitación ha de calificarse de licitación para la extensión de la cobertura.
- (294) Al haber clasificado estas licitaciones como extensión de la cobertura, España ha de recuperar la ayuda concedida en virtud de una licitación tecnológicamente no neutra. Además de las licitaciones que la propia Comisión considera tecnológicamente neutras, si España considera que otras licitaciones reúnen las dos condiciones, debe facilitar a la Comisión los correspondientes documentos de licitación.

Ejemplo

Entre las licitaciones examinadas por la Comisión, la organizada por la Comunidad Autónoma de Extremadura se considera un ejemplo de licitación tecnológicamente no neutra para la extensión de la cobertura ⁽²⁰⁰⁾. A pesar del título de la licitación, que solo hace referencia al suministro de equipos, el objeto de la licitación incluía de hecho el diseño y la instalación de la red ⁽²⁰¹⁾. Las especificaciones de la licitación la convierten en tecnológicamente no neutra ⁽²⁰²⁾, a pesar de la inclusión de una cláusula que, a primera vista, es una cláusula de neutralidad tecnológica ⁽²⁰³⁾.

Otro ejemplo de licitación tecnológicamente no neutra para la extensión de cobertura es la organizada por la empresa pública Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (AICCM) en la Comunidad Autónoma de Madrid ⁽²⁰⁴⁾. En este caso, tanto el título como los contenidos de la licitación implican que se trata de una licitación para la extensión ⁽²⁰⁵⁾ que se dirige exclusivamente a la plataforma terrestre ⁽²⁰⁶⁾.

⁽²⁰⁰⁾ «Suministro, instalación y puesta en marcha del equipamiento necesario para el servicio de transporte y difusión de TDT de 6 múltiples digitales de ámbito nacional (Red Global Estatal, Red de Frecuencia Única) y Múltiplex Autónomo, en localidades extremeñas de la Fase II del Plan Nacional de Transición a la TDT». Expediente: SU-28/2009.

⁽²⁰¹⁾ «Suministro, instalación y puesta en marcha del equipamiento necesario para el servicio de transporte y difusión de TDT de 6 múltiples digitales de ámbito nacional (Red Global Estatal, Red de Frecuencia Única) y Múltiplex Autónomo, en localidades de la Fase II del Plan Nacional de Transición a la TDT». Incluye las siguientes actividades: a) diseño de las redes técnicas de difusión y distribución que habrán de dar soporte al servicio; b) planificación del suministro de los equipos necesarios para montar la red propuesta; c) instalación de red, que incluirá la instalación y puesta en funcionamiento de los equipos e infraestructuras necesarios. Este suministro se realiza en modalidad «llave en mano».

⁽²⁰²⁾ Página 2, apartado 5: «El objetivo principal que debe perseguirse es el de ampliar y garantizar, lo más próximo al 100 %, la cobertura de la Televisión Digital Terrestre (TDT) a todos los ciudadanos que residen en localidades de la Fase II de Extremadura. No se establecen limitaciones en cuanto a la arquitectura de la red o a la tecnología o tecnologías a emplear, siempre y cuando se satisfagan los requisitos mínimos establecidos».

Página 10, apartado 7: «Los licitadores deberán incluir en sus ofertas la arquitectura de la Red de Distribución propuesta y que sea coherente con la Red de Difusión. Se buscará por cada múltiple la mejor solución de este servicio, acogiéndose en todo caso a criterios de optimización económica y tecnológica».

⁽²⁰³⁾ Otras licitaciones que la Comisión considera incluidas en la misma categoría son la licitación 2009/000127, organizada por la Junta de Andalucía, y la S-004/10/10, organizada por la Junta de Extremadura.

⁽²⁰⁴⁾ Pliego de Cláusulas Técnicas que han de regir el Contrato de «Redacción de proyectos, suministro, instalación y puesta en marcha de las infraestructuras y comunicaciones necesarias para la extensión de la cobertura de señal de Televisión Digital Terrestre (TDT) en la Comunidad de Madrid», a celebrar mediante procedimiento simplificado ordinario con pluralidad de criterios. Número de expediente: ECON/000572/2008.

⁽²⁰⁵⁾ Página 3, apartado 3: «(...) suministro, instalación y puesta en marcha de las infraestructuras y comunicaciones necesarias para la extensión de la cobertura de señal de televisión digital terrestre (TDT) en la Comunidad de Madrid, incluyendo todos los trabajos relativos a la realización de los proyectos técnicos correspondientes, los servicios de cubicación, mantenimiento, operación y gestión de las instalaciones que conformen el servicio de la infraestructura instalada, así como aquellos trabajos necesarios de difusión de información institucional para la promoción de la Televisión Digital Terrestre».

Página 9, apartado 8: «(...) Se especificará la red de difusión que se propone para asegurar la cobertura de televisión digital terrestre en función del calendario de apagado y de la dotación presupuestaria disponible. (...)».

⁽²⁰⁶⁾ Página 4, apartados 2 y 8: «Por este motivo, el objetivo principal que debe perseguirse con la ejecución de los trabajos que a continuación se detallan, es la de ampliar y garantizar lo más próximo al 100 % de los niveles, la cobertura de la Televisión Digital Terrestre (TDT) a todos los ciudadanos de la Comunidad de Madrid. Para facilitar la recepción de la TDT en las zonas de cobertura, se valorará que los centros emisores tengan emplazamientos compatibles con la orientación de las antenas existentes en los edificios, con el objetivo de evitar que los ciudadanos tengan la obligación de instalar nuevas antenas o reorientar las actuales; por este motivo los licitadores deberán contemplar, en la solución propuesta cómo van abordarlo. (...)». Página 12, apartado 4: «(...) El subsistema microrreceptor/microtransmisor estará diseñado según las siguientes especificaciones (...)».

- (295) Las licitaciones se han de clasificar no solo atendiendo a su denominación, sino sobre todo a su contenido, pues el título por sí solo no permite definir claramente su alcance.
- (296) La ayuda concedida tras la organización de licitaciones no neutras para la extensión de la cobertura será objeto de recuperación posterior.

7.2.2. Beneficiarios y recuperación de la ayuda estatal

- (297) A continuación se establecen las diferentes categorías de beneficiarios de la ayuda. Sobre la base de la información recibida de las autoridades españolas, se enumeran en cuadros las comunidades autónomas y las categorías de ayuda aproximadas. Puesto que no ha facilitado una información exhaustiva sobre los beneficiarios, España ha de clasificar a los beneficiarios en las distintas categorías que se indican y presentar a la Comisión los elementos justificativos pertinentes. Como ya se ha subrayado en el considerando (233), el régimen como tal es discriminatorio.
- (298) Por otra parte, se consideró que la inmensa mayoría de las licitaciones destinadas a la extensión evaluadas por la Comisión no respetaban el principio de neutralidad tecnológica. No obstante, la Comisión también ha puesto de manifiesto que no se puede descartar que en determinados casos excepcionales la licitación fuera tecnológicamente neutra.
- (299) Por tanto, las autoridades españolas han de señalar y facilitar las pruebas suficientes en relación con licitaciones concretas que fueran tecnológicamente neutras, sobre la base de las condiciones establecidas en el considerando (294).
- (300) Cuando las comunidades autónomas han organizado licitaciones no neutras para la extensión de la cobertura, como es el caso de Extremadura referido en el ejemplo anterior, los adjudicatarios de estas son beneficiarios directos de la ayuda ilegal sujeta a recuperación. El importe que se ha de recuperar equivale a la totalidad de la cuantía recibida por los adjudicatarios de las licitaciones para la extensión y, en su caso, a todos los servicios accesorios (como locales, obras de adaptación, suministro de energía, etc.), si los hubiere. A fin de evitar cualquier duda, en los casos en que la misma infraestructura o los mismos servicios sirvan o hayan servido para la radiodifusión tanto de canales privados en la zona II como de canales públicos en la zona I, las autoridades españolas no han de descartar la recuperación debido al doble uso de la infraestructura o servicio, sino que han de determinar el gasto proporcional relacionado con la zona II y recuperar la ayuda correspondiente. A partir de la información recibida de España, la Comisión ha constatado que (al menos) las comunidades autónomas de Andalucía, Extremadura, Murcia, La Rioja y la Comunidad Valenciana han llevado a cabo licitaciones no neutras para la extensión de la cobertura.

Empresas sujetas a recuperación	Recuperación	Método mediante el que se materializa la ayuda	Comunidades autónomas afectadas (como mínimo)
Beneficiarios directos Adjudicatario(s) de la(s) licitación(es) tecnológicamente no neutra(s) para la extensión de la cobertura organizada(s) por las comunidades autónomas.	Importe total recibido en el marco de la(s) licitación(es) tecnológicamente no neutra(s) para la extensión de la cobertura.	Transferencia de fondos al beneficiario seleccionado en la licitación o licitaciones	— Andalucía — Extremadura — Murcia — La Rioja — Comunidad Valenciana

- (301) En los casos en los que se concedió ayuda ilegal para la actualización de la red terrestre a los ayuntamientos que actuaban en calidad de operadores de red, los ayuntamientos son beneficiarios directos de la ayuda. El importe que se ha de recuperar equivale a la cuantía total recibida por los ayuntamientos de las autoridades centrales y regionales para la extensión de la cobertura de su red. Sobre la base de la información recibida de España, la Comisión ha constatado que ello se aplica al menos a algunos de los ayuntamientos ubicados en las comunidades autónomas de Andalucía, Canarias y Murcia (lista no exhaustiva). Si el ayuntamiento celebró un contrato para la extensión de la cobertura, incluido el suministro de los equipos necesarios, con una empresa que es un operador de red, entonces el beneficiario de la ayuda es el operador de red y la cantidad que debe recuperarse es el importe total de los fondos públicos recibidos por dicho operador.

Empresas sujetas a recuperación	Recuperación	Método mediante el que se materializa la ayuda	Comunidad autónoma afectada (como mínimo)
Beneficiarios directos Ayuntamientos que actúan en calidad de operadores de red	Importe total recibido de las autoridades para la extensión de la cobertura	Transferencia de fondos al beneficiario	— Andalucía — Canarias — Murcia

Ejemplo

- (302) En Murcia, con financiación recibida de la Región y del MITyC, los ayuntamientos organizaron casi la totalidad de las 143 licitaciones identificadas. En la medida en que las licitaciones no se hayan adjudicado a operadores de red y no sean *de minimis*, entrarían en esta categoría.
- (303) En los casos de las comunidades autónomas en las que una empresa pública que actuaba en calidad de operador de red llevó a cabo la extensión de la cobertura de la red, tal empresa es considerada beneficiario directo y está sometida a recuperación. La Comisión ha identificado a Aragón Telecom, Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A., Multimedia de les Illes Balears S.A., Instituto Tecnológico de Canarias, Sociedad Regional de Cantabria I+D+I (IDICAN), Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria (CTL), Promoción de Viviendas, Infraestructuras y Logística, S.A en Castilla y León (Provilsa), Redes de Telecomunicación Galegas Retegal, S.A. (Retegal), Obras Publicas y Telecomunicaciones de Navarra, S.A. (Opnatel), Itelazpi S.A., Centre de Telecomunicacions i Technologies de la Informació (CTTI) en Cataluña y Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (AICCM) como empresas que se incluyen en esta categoría. El importe que se ha de recuperar es la cuantía total de fondos recibida de las autoridades para la extensión.
- (304) En estos casos no se descarta, sin embargo, que las empresas públicas llevaran a cabo ellas mismas parte de la extensión y que parte la contrataran a un operador de red mediante una licitación. En este último caso, la ayuda ilegal se transfirió realmente a las empresas adjudicatarias de dichas licitaciones, por lo que estas son beneficiarios efectivos, aunque indirectos, de la ayuda. Por consiguiente, para evitar la doble recuperación, la ayuda ilegal debe ser recuperada de los beneficiarios efectivos, es decir, a) de la empresa pública por el importe recibido para la extensión menos los fondos transferidos a los operadores de red a raíz de licitaciones tecnológicamente no neutras para la extensión de la cobertura, y b) de los operadores de red por los importes contratados a raíz de la licitación tecnológicamente no neutra destinada a la extensión de la cobertura organizada por la empresa pública de que se trate.

Empresas sujetas a recuperación	Recuperación	Método mediante el que se materializa la ayuda	Comunidad autónoma afectada / empresa pública afectada / importe aproximado recibido por la empresa pública para la extensión de la cobertura
Beneficiarios directos Empresa pública	Importe total recibido de las autoridades para la extensión de la cobertura (menos fondos transferidos a los operadores de red a raíz de licitaciones tecnológicamente no neutras para la extensión de la cobertura, si procede)	Momento de la transferencia de fondos de las autoridades	— Aragón (Aragón Telecom, 9 millones EUR) — Asturias (Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias SA, 14 millones EUR) — Baleares (Multimedia de Illes Balears SA, 4 millones EUR) — Canarias (Instituto Tecnológico de Canarias, 3,7 millones EUR)
Y si procede			

Beneficiarios indirectos Adjudicatario(s) de las licitaciones tecnológicamente no neutras para la extensión de la cobertura organizadas por la empresa pública	Importe total recibido en el marco de las licitaciones tecnológicamente no neutras para la extensión de la cobertura	Transferencia de fondos al beneficiario seleccionado en la licitación	— Cantabria (IDICAN; (CTL: 3 millones EUR) — Castilla y León (Provilsa, 44 millones EUR) — Cataluña (CTTI, 52 millones EUR) — Galicia ⁽²⁰⁷⁾ (Retegal, 17 millones EUR) — Madrid (AICCM, 3,6 millones EUR) — Navarra (Opnatel, 7 millones EUR) — País Vasco (Itelazpi, 10 millones EUR)
--	--	---	---

Ejemplo

- (305) En el caso de Madrid, donde la licitación organizada por la empresa pública AICCM fue presentada por la Comisión como ejemplo de licitación tecnológicamente no neutra para la extensión de cobertura [véase el considerando (294)], el importe de 3 622 744 EUR concedido a la empresa contratada, Retevisión S.A. debe ser recuperado en su integridad de Retevisión, en su calidad de adjudicataria de la licitación no neutra, y sustraído del importe que se ha de recuperar de AICCM, la empresa pública que es la beneficiaria directa ⁽²⁰⁸⁾.
- (306) Por lo que se refiere a la ayuda para el mantenimiento y explotación de las redes de TDT, la Comisión considera que los operadores de estas redes son los beneficiarios de las ayudas de mantenimiento y explotación. Por lo tanto, la ayuda ha de recuperarse de dichos operadores de red.
- (307) En los casos en los que los distintos beneficiarios recibieron financiación que no superaba los umbrales establecidos en el Reglamento (CE) n.º 1998/2006 ⁽²⁰⁹⁾, dicha financiación no se considera ayuda estatal si se cumplen todas las condiciones establecidas en dicho Reglamento, y no está sujeta a recuperación.
- (308) La recuperación debe llevarse a cabo a partir de la fecha en que se generó la ventaja para el beneficiario, es decir, cuando se puso la ayuda a disposición del beneficiario; la ayuda debe generar intereses hasta su recuperación efectiva.
- (309) Cabe señalar que, como se menciona en el considerando (9), tras la adopción de la Decisión de 2013, la Comisión dio de plazo a España hasta el 31 de octubre de 2014 para que organizase licitaciones tecnológicamente neutras, con la condición de que todas las comunidades autónomas organizaran dichas licitaciones dentro de plazo. Sin embargo, esta condición no se ha cumplido, por lo que el período transitorio mencionado carece de relevancia a efectos de la recuperación: España ha de recuperar la ayuda ilegal concedida entre el 19 de junio de 2013 y el 31 de octubre de 2014.

⁽²⁰⁷⁾ En Galicia, aunque los municipios estaban registrados como operadores de red, fue la empresa Retegal la que adquirió el equipo y llevó a cabo la extensión de la cobertura de la red. Por tanto, debe considerarse a Retegal como beneficiaria de la ayuda.

⁽²⁰⁸⁾ Otras licitaciones que, según la Comisión, entran en la misma categoría, son, entre otras, dos licitaciones organizadas por Provilsa en marzo de 2009 y ganadas por Retevisión SA y Telvent Energía S.A.; la licitación SE/CTTI/06/08, organizada por el CTTI y ganada por Abertis S.A., y la licitación «Contratación del suministro de la fase II y III para la extensión de la TDT en Aragón», organizada en junio de 2009 por Aragón Telecom y ganada por Abertis.

⁽²⁰⁹⁾ El Reglamento (CE) n.º 1998/2006 fue sustituido por el Reglamento (UE) n.º 1407/2013, sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas de minimis («Reglamento de minimis de 2013»). El Reglamento de minimis de 2013 se aplicará a las ayudas concedidas antes de su entrada en vigor siempre y cuando la ayuda reúna las condiciones establecidas en dicho Reglamento. Con arreglo al artículo 7, apartado 3, del Reglamento de minimis de 2013, se considerará que cualquier ayuda de minimis individual concedida entre el 1 de enero de 2007 y el 30 de junio de 2014 y que cumpla las condiciones del Reglamento (CE) n.º 1998/2006 no cumple todos los criterios del artículo 107, apartado 1, del Tratado y, por lo tanto, estará exenta del requisito de notificación del artículo 108, apartado 3, del Tratado.

8. CONCLUSIÓN

(310) La Comisión concluye que el Reino de España ha ejecutado ilegalmente la ayuda destinada a los operadores de la plataforma de televisión terrestre para la extensión de la cobertura de la televisión digital terrestre en zonas remotas y menos urbanizadas de España al infringir el artículo 108, apartado 3, del TFUE. La ayuda, incluida la ayuda (en curso) destinada a la explotación y el mantenimiento, debe ser recuperada de los operadores de plataforma, que son los beneficiarios directos o indirectos. Ello incluye a las corporaciones locales cuando estas actúen como operadores de plataforma.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La ayuda estatal concedida a los operadores de la plataforma de televisión terrestre para el despliegue, el mantenimiento y la explotación de la red de televisión digital terrestre en la zona II, ejecutada ilegalmente por España infringiendo lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es incompatible con el mercado interior, con la excepción de la ayuda que fuera concedida con arreglo al criterio de neutralidad tecnológica.

Artículo 2

La ayuda individual otorgada en virtud del régimen mencionado en el artículo 1 no constituye ayuda si, en el momento de su concesión, cumplía las condiciones establecidas por el Reglamento adoptado en aplicación del artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 994/98 del Consejo ⁽²¹⁰⁾, aplicable en el momento de concesión de la ayuda.

Artículo 3

1. España procederá a recuperar de los beneficiarios la ayuda incompatible concedida en virtud del régimen mencionado en el artículo 1.
2. Las cantidades pendientes de recuperación devengarán intereses desde la fecha en que se pusieron a disposición de los beneficiarios hasta la de su recuperación efectiva.
3. Se calculará un interés compuesto de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) n.º 794/2004.
4. España cancelará todos los pagos pendientes del régimen de ayuda mencionado en el artículo 1 con efectos a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión.

Artículo 4

1. La recuperación de la ayuda concedida en virtud del régimen mencionado en el artículo 1 será inmediata y efectiva.
2. España garantizará que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses desde la fecha de su notificación.

Artículo 5

1. En el plazo de dos meses a partir de la notificación de la presente Decisión, España presentará la siguiente información:
 - a) la lista de beneficiarios que hayan recibido ayuda en virtud del régimen citado en el artículo 1 y el importe total de la ayuda recibida por cada uno de ellos con arreglo a dicho régimen, desglosada según las categorías siguientes: i) adjudicatarios de las licitaciones tecnológicamente no neutras destinadas a la extensión de la cobertura organizadas por las comunidades autónomas y ayuntamientos, ii) ayuntamientos que actúan como operadores de red, iii) empresas públicas que actúan como operadores de red y iv) adjudicatarios de las licitaciones tecnológicamente no neutras destinadas a la extensión de la cobertura organizadas por la empresa pública;

⁽²¹⁰⁾ Reglamento (CE) n.º 994/98 del Consejo, de 7 de mayo de 1998, sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a determinadas categorías de ayudas de Estado horizontales (DO L 142 de 14.5.1998, p. 1). Este Reglamento fue sustituido por el Reglamento (UE) 2015/1588 del Consejo, de 13 de julio de 2015, sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de ayudas estatales horizontales (DO L 248 de 24.9.2015, p. 1).

- b) el importe total (principal e intereses) que deba recuperarse de cada beneficiario;
- c) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
- d) documentos que demuestren que se ha ordenado a los beneficiarios que reembolsen la ayuda.

2. España mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que concluya la recuperación de la ayuda concedida con arreglo al régimen mencionado en el artículo 1. Presentará inmediatamente, a solicitud simple de la Comisión, información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses de recuperación ya cobrados de los beneficiarios.

Artículo 6

El destinatario de la presente Decisión es el Reino de España.

Hecho en Bruselas, el 10 de junio de 2021.

Por la Comisión
Margrethe VESTAGER
Miembro de la Comisión

Gasto público en la zona II destinado al despliegue de la TDT, por regiones españolas (Comunidades Autónomas, excepto Castilla-La Mancha)

PRESUPUESTO (en EUR)								
Región(Comunidad Autónoma)	MYTIC Subvenciones directas ⁽¹⁾	MYTIC Préstamos en condiciones favorables ⁽¹⁾	Fondos regionales ⁽¹⁾	Fondos locales ⁽¹⁾	Coste recurrente (2009-2011) ⁽¹⁾	Total fondos	Importe total de licitaciones organizadas ⁽²⁾	Gasto público total ⁽³⁾
ANDALUCÍA	4 668 500,00	1 220 690,00	8 712 873,00	491 203,00	2 250 479,00	15 093 266,00	3 678 242,17	15 093 266,00
ARAGÓN	5 900 000,00	8 700 000,00	5 400 000,00	-	5 000 000,00	20 000 000,00	16 281 754,30	20 000 000,00
ASTURIAS	-	13 430 787,00	353 535,00	-	2 129 698,00	13 784 322,00	13 784 322,00	13 784 322,00
BALEARES	-	-	913 034,00	-	763 034,00	913 034,00	3 294 429,02	3 294 429,02
CANARIAS	2 905 766,26	1 130 595,85	1 792 402,57	-	-	5 828 764,68	5 284 331,67	5 828 764,68
CANTABRIA	3 229 500,00	3 851 949,80	622 449,00	-	860 850,00	7 703 898,80	6 355 613,68	7 703 898,80
CASTILLA Y LEÓN	13 830 850,00	20 316 585,73	10 324 906,71	-	6 716 000,00	37 756 342,44	37 756 342,44	37 756 342,44
CATALUÑA	13 838 368,00	26 024 223,00	NO HAY DATOS	NO HAY DATOS	-	39 862 591,00	52 316 794,34	52 316 794,34
CEUTA	54 000,00	91 786,17	10 000,00	-	NO HAY DATOS	155 786,17	50 000,00	155 786,17
EXTREMADURA	2 238 250,00	7 800 000,00	18 718,00	-	-	10 056 968,00	9 549 379,74	10 056 968,00
GALICIA	6 083 300,00	5 000 000,00	6 003 336,00	-	873 000,00	17 086 636,00	12 644 112,98	17 086 636,00
MADRID	554 200,00	-	3 068 444,00	-	-	3 622 644,00	3 622 744,00	3 622 644,00
MELILLA	254 000,00	NO HAY DATOS	2 000,00	NO HAY DATOS	NO HAY DATOS	256 000,00	-	256 000,00
MURCIA	135 750,00	-	2 478 700,00	40 188,00	212 371,00	2 654 638,00	2 788 407,32	2 788 407,32
NAVARRA	316 850,00	-	6 675 028,00	-	4 256 508,39	6 991 878,00	6 991 878,00	6 991 878,00
LA RIOJA	1 229 350,00	3 000 000,00	3 737 425,00	-	944 000,00	7 966 775,00	5 766 775,00	7 966 775,00

PAÍS VASCO	2 487 800,00	-	9 802 703,00	2 425 000,00	1 508 308,00	14 715 503,00	179 000,00	14 715 503,00
COMUNIDAD VALENCIANA	1 822 250,00	13 384 248,94	818 280,30	586 234,17	679 500,00	16 611 013,41	15 412 499,00	16 611 013,41

(¹) Importes comunicados por las autoridades centrales y regionales españolas durante la investigación. Para el período 2012-2018, solo unas pocas autoridades regionales comunicaron información sobre gasto recurrente: Galicia comunicó que no se produjo ningún coste; Andalucía comunicó 6 422 670,89 EUR; Asturias 3 943 818,48 EUR; Cataluña 22 879 421,63 EUR; Murcia 521 968,10 EUR y La Rioja 5 223 287,03 EUR respectivamente.

(²) Cuantía de fondos transferidos a los adjudicatarios de las licitaciones comunicadas a la Comisión

(³) Solo los datos procedentes de cuatro regiones (en verde) permiten definir con precisión el importe de ayuda estatal ya que tanto i) la cuantía declarada de fondos concedidos por las autoridades como ii) el total de los fondos transferidos a raíz de las licitaciones comunicadas a la Comisión coinciden. Debido a la dificultad de obtener información precisa de otras regiones, se considera que el importe de ayuda estatal concedido en una región determinada es el **más elevado** de los dos importes declarados: i) el total de los fondos concedidos por las autoridades o ii) el total de los fondos transferidos a raíz de las licitaciones comunicadas a la Comisión.